

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
EN BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Georges BRET

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. PLANIOL, *professeur*
LESEUR, *professeur*

PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

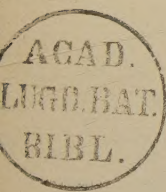
EN BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 8 Juin 1911, à 1 h. 1/2

PAR

Georges BRET



Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*
Suffragants { MM. PLANIOL, *professeur*
LESEUR, *professeur*

PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1911

LA
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
EN BELGIQUE

« Le pouvoir à la majorité réelle du pays ; le contrôle aux minorités ; une représentation exacte de tous les éléments sérieux du corps électoral ».
(Devise de l'association réformiste pour l'adoption de la représentation proportionnelle).

INTRODUCTION

Dans tout état où le gouvernement est représentatif, il n'est pas de problème plus important que celui qui consiste à déterminer, d'une part, l'étendue du droit de suffrage, d'autre part l'organisation pratique de l'exercice de ce droit. C'est qu'en effet, comme l'a dit Royer-Collard, « une loi électorale est une constitution » (1) et d'après les dispositions de cette loi nous pourrions juger des tendances aristocratiques ou démocratiques d'un état, aristocratiques lorsque le droit de suffrage sera réservé à une certaine classe

1. Cité par E. Naville. V. Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. CXV, p. 364.

d'individus, qui, ayant seuls le droit d'élire, seront seuls représentés, démocratiques, au contraire, par la participation de tous les citoyens à l'élection des représentants et l'exercice du gouvernement par la majorité de la nation.

Ces deux principes se trouvent, croyons nous, à la base de toute constitution démocratique. Toutefois, il ne suffit pas de les proclamer, et bien des états n'ont de démocratique que le nom, parce que l'organisation pratique du suffrage universel ne répond pas chez eux aux principes qui sont inscrits en tête de leurs constitutions.

Est-il possible d'affirmer, par exemple, qu'un mode de suffrage qui laisse sans représentation des fractions considérables d'électeurs et qui aboutit souvent à l'exercice du gouvernement par une minorité du corps électoral, soit conforme à l'esprit démocratique ?

C'est cependant le cas du système majoritaire qui n'en est pas moins en honneur, dans nombre de pays soi disant démocratiques, et il suffit de jeter les yeux sur les résultats des différentes consultations électorales qui se sont succédées en France depuis la constitution du 25 février 1875, pour être édifié sur son compte. En effet, si on inscrit d'une part le chiffre de voix obtenues par les élus, de l'autre le chiffre de voix non représentées, vaincus ou abstentionnistes on obtient le tableau suivant :

Législatures	Voix obtenues par les élus	Voix non représentées
—	—	—
1876.....	4.458.584	5.422.283
1877.....	5.059.106	5.048.551
1881.....	4.567.052	5.600.000
1885.....	4.042.964	6.000.000
1889.....	4.526.086	5.800.000
1893.....	4.513.511	5.930.000
1898.....	4.906.000	5.633.000
1902.....	5.159.000	5.818.000
1906.....	5.209.606	6.383.852 (1) (2)

Ainsi, sauf pour les élections qui ont eu lieu au lendemain du 16 mai 1877, à chaque consultation du suffrage universel, le nombre des voix non représentées dépasse le chiffre de voix obtenues par les élus. Dans l'ensemble, la moyenne des voix représentées est de 45 o/o des inscrits. C'est donc une minorité du corps électoral qui est représentée à la Chambre et « lorsqu'une loi y est votée à quelques voix de majorité, cette majorité ne représente peut-être qu'un quart, ou moins d'un quart du corps électoral » (3).

Mais alors que devient le principe fondamental de

1. Tableau emprunté au rapport fait à la Chambre des députés par M. Etienne Flandrin. Documents parlementaires. Chambre, session 1907, n° 883.

2. Les chiffres de 1910 n'ont pas encore été publiés.

3. V. le discours prononcé par M. Paul Deschanel à la Chambre des députés, le 24 octobre 1909. *Journal Officiel*, du 25 octobre 1909, p. 2.288. 1^{re} col.

notre organisation politique suivant lequel le gouvernement doit appartenir à la majorité ?

Que devient le principe de la déclaration des Droits de l'homme : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit personnellement ou par leurs représentants de concourir à sa formation. »

Et en admettant même que la majorité du pays représente la véritable majorité nationale, est-il conforme à la justice que la minorité ne puisse faire entendre sa voix ? Sans doute, on nous objectera que la majorité seule doit emporter le vote de la loi, mais la minorité n'a-t-elle pas le droit absolu de prendre part à la délibération ?

Or, avec le scrutin majoritaire, cette minorité, qui a droit à sa part de représentation, peut fort bien en être privée. S'il est néanmoins probable qu'elle ait quelques élus, rien ne lui garantit ces élus et la représentation nationale est tout entière livrée aux hasards des combinaisons et des marchandages électoraux.

Bien plus, nous avons vu tout à l'heure le cas où la majorité du parlement serait entre les mains de la minorité des électeurs inscrits ; or, les hasards du scrutin peuvent faire que *le pouvoir soit entre les mains, non seulement de la minorité des inscrits, mais même de la minorité des votants*. Il suffit pour cela de supposer qu'un parti obtienne de très

fortes majorités dans la minorité des collèges électoraux et que le parti adverse ait, au contraire, de faibles majorités dans les autres circonscriptions. Quoique numériquement moins nombreux, c'est le second parti qui emportera le plus grand nombre de sièges.

Voilà à quels résultats peut nous conduire le régime majoritaire ! Grâce à lui et suivant les cas la majorité écrasera la minorité, ce qui est contraire à la justice, ou bien encore la minorité l'emportera sur la majorité, ce qui est contraire au bon sens !

Et sans doute, n'avions nous pas tort lorsque nous prétendions qu'un tel système était contraire à l'esprit démocratique.

En opposant au système majoritaire le système de la représentation proportionnelle, le premier point de vue auquel nous nous placerons sera le point de vue de la représentation de la majorité. Nous venons d'indiquer, et nous démontrerons par la suite, qu'avec le scrutin majoritaire, c'est souvent la minorité qui l'emporte dans les luttes électorales et nous nous demanderons si la représentation proportionnelle n'est pas plus apte à dégager la véritable majorité nationale. C'est à nos yeux l'intérêt principal du problème de la représentation nationale dans un état soumis au régime représentatif.

Puis, ayant fait à la majorité sa part, nous nous posons la question de savoir s'il est juste que la

minorité du corps électoral ait le droit d'élire des députés et dans quelles proportions elle doit le faire. C'est à ce moment, mais en second lieu seulement, que nous envisagerons la représentation proportionnelle au point de vue de la représentation des minorités.

D'ailleurs, les éléments d'appréciations ne nous manqueront pas pour nous faire une opinion basée sur des faits ; la représentation proportionnelle, en effet, dont on parle beaucoup depuis quelque temps, et d'autant plus que le système majoritaire est plus décrié, n'est pas d'invention récente, et de nombreux pays l'ont depuis longtemps introduite dans leur législation.

Déjà, en 1840, l'Australie méridionale faisait une première application partielle de la représentation proportionnelle, en décidant que l'élection de la municipalité d'Adélaïde se ferait selon le système du « quotient ».

Dix ans plus tard, en 1850, le vote cumulatif était inscrit dans la constitution de la colonie du cap de Bonne-Espérance. Il y était appliqué à partir de 1853 et confirmé lors de la révision constitutionnelle de 1874.

En 1855, la représentation proportionnelle était établie au Danemark selon le principe du quotient préconisé par M. Andræ, mais d'une façon restreinte, puisqu'elle ne s'appliquait qu'à l'élection de 45 dépu-

tés seulement. Elle fut maintenue à peu près sans changement, dans la constitution révisée du 28 juillet 1866 et dans la loi électorale du 12 juillet 1867.

En 1861, le vote limité était introduit à Malte pour l'élection de 7 membres du conseil de gouvernement.

Le vote limité était également établi en 1867 par le Parlement d'Angleterre pour 12 collèges de la Chambre des communes comportant 3 députés, tandis que tous les autres, avec un ou deux représentants, restaient soumis à la règle de la majorité.

Une loi du 4 mars 1870 appliquait le vote cumulatif à l'élection des municipalités de l'état de Pensylvanie. Il était introduit dans l'État d'Illinois, en 1870, pour l'élection des représentants dans les collèges nommant 3 députés.

Trois ans plus tard, en 1873, la représentation proportionnelle faisait son apparition en République Argentine, dans la province de Buenos-Ayres.

En 1875, le Brésil adoptait le vote limité pour les élections municipales provinciales et nationales, à l'exception des élections au Sénat.

Une loi espagnole du 30 décembre 1878 établit le vote limité, d'une façon restreinte et l'unité de collège.

En 1882, l'Italie adopte le vote limité pour l'élection de la Chambre des représentants, mais en restreignant l'application aux collèges de 5 députés.

La loi Portugaise du 21 mai 1834 prescrit la clause du vote limité pour 21 circonscriptions ayant à élire 3, 4 ou 6 députés.

La même année, une loi établit au Chili le vote cumulatif pour l'élection des députés et le vote limité pour les élections municipales.

En février 1888, le grand Conseil de l'État suisse de Neuchâtel adopte une loi autorisant le système proportionnel pour les élections municipales dans les communes qui en manifesteraient le désir.

La constitution Serbe du 22 décembre 1888 contient également une application importante du scrutin de liste avec représentation proportionnelle, et la loi électorale du 25 mars 1890 reproduit presque littéralement les dispositions de la Constitution sur ce point.

En 1891, à la suite d'une révolution violente qui éclata dans le canton suisse du Tessin, par suite de de l'injustice flagrante du système majoritaire, la représentation proportionnelle était inscrite dans la loi pour l'élection de la Chambre des représentants et du Grand Conseil.

Le 1^{er} mai 1892, le même principe était appliqué à Neuchâtel pour l'élection du Grand Conseil; de même, dans le canton de Genève, le 13 novembre 1892.

Le 12 novembre 1893, un décret du Président de la République de Costa-Rica établissait le procédé

du quotient dans les collèges électoraux ayant à nommer plus de deux députés.

En 1894, le corps électoral du canton suisse de Zoug acceptait, à une majorité des trois quarts, une loi établissant le principe de la représentation proportionnelle pour toutes les élections ; en 1895, la Constitution du canton de Soleure prescrivait l'application de la même réforme aux élections législatives.

La même année, les élections de l'État de Mendoza, dans la République argentine, se faisaient d'après le système du quotient.

Enfin, l'idée a pénétré en Wurtemberg, qui fait actuellement une expérience de la représentation proportionnelle

Mais la réalisation la plus complète de cette réforme est certainement celle qui a été faite par la loi belge du 29 décembre 1899.

C'est l'étude de la représentation proportionnelle en Belgique qui sera l'objet propre de notre travail. Après avoir exposé les principes généraux de la représentation proportionnelle et les différents systèmes proposés pour l'appliquer, nous rechercherons quelles sont les raisons profondes qui ont amené la Belgique à bouleverser tout son système électoral, et à quels mobiles a obéi le législateur belge en s'arrêtant au système institué par la loi de 1899, de préférence à tout autre. Nous verrons ensuite quels sont les résultats pratiques qu'a donnés la

réforme dans ce pays, ce qu'en pense l'opinion publique et s'il n'y aurait pas lieu, dans quelques détails, de modifier et de perfectionner le système actuellement en vigueur.

Enfin, comparant les résultats électoraux obtenus sous le régime de la représentation proportionnelle à ceux que donnait le scrutin de liste employé avant 1900, nous concluerons, en nous demandant impartiellement, si la réforme de 1899 constitue, en réalité, un progrès sur l'ancien système et nous nous poserons la question de savoir, non pas si la représentation proportionnelle est un système parfait, mais simplement s'il est le meilleur ou plus exactement le moins mauvais des systèmes électoraux, et si, grâce à lui, le régime parlementaire en Belgique a pu gagner en force, en justice et en dignité.

Nous ne voulons pas entreprendre ce travail sans acquitter une dette de reconnaissance vis-à-vis de M. Hermann-Dumont, député suppléant de Bruxelles, qui fut un des promoteurs de la réforme et qui voulut bien nous aider des conseils de son expérience avec une bonne grâce que nous ne saurions oublier.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

On ne saurait rien concevoir de plus simple et de plus naturel que le principe de la représentation proportionnelle. Tandis que le principe majoritaire consacre l'omnipotence de la majorité et prétend, dans une circonscription électorale, attribuer tous les sièges à pourvoir au parti le plus fort, la représentation proportionnelle, au contraire, répartit les sièges entre les différents partis ayant pris part à l'élection, proportionnellement au nombre d'électeurs qui se sont prononcés pour chacun deux.

Si nous supposons, par exemple, que 10.000 électeurs aient à choisir 10 représentants et qu'ils soient divisés en 2 groupes l'un de 6.000, l'autre de 4.000, les 6.000 auront droit à 6 représentants et les 4.000 à 4. Voilà tout le secret de la représentation proportionnelle, de ce système dont on a dit qu'il était si compliqué qu'on n'arriverait jamais à le faire comprendre aux masses populaires.

Différents procédés ont été proposés pour l'application de ce principe. Il nous faut brièvement les passer en revue.

PREMIÈRE SECTION

LES SYSTÈMES D'APPLICATION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Il existe un nombre considérable de systèmes tendant à appliquer la représentation proportionnelle. En 1888, M. Maurice Vernes estimait leur nombre à 15 ou 20. Or, depuis, ce nombre s'est accru dans des proportions énormes.

Il serait sans intérêt actuellement d'examiner en détail tous ces systèmes, cela a été fait et bien fait (1), maintes fois déjà, et il est inutile d'y revenir à nouveau.

Il faut cependant dire quelques mots de ceux que l'on peut appeler les « systèmes types » et dont les

1. V. d'une façon générale sur tous les systèmes de représentation des minorités. — Besson, *Essai sur la Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*. Thèse de Dijon, 1897, p. 180 et suiv. — Cameau, *la Représentation proportionnelle en Belgique*. Thèse de Paris, 1901, p. 16 et suiv. — Campagnole, *de la Représentation proportionnelle dans un gouvernement Représentatif*. Toulouse, 1885, p. 140 et suiv. — De la Grasserie, *Communication faite au congrès international de droit comparé tenu à Paris en 1900*. t. II p. 458 et suiv. — Vernes, *Recueil de la société pour l'étude de la Représentation proportionnelle* Paris, 1888, p. 38 et suiv. — Saripolos, *la Démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris, 1899, p. 739 et suiv.

autres ne diffèrent que par les détails d'application.

Ces différents systèmes peuvent être rangés en deux catégories distinctes :

Dans la première, nous ferons figurer les systèmes dit minoritaires ou empiriques : il n'ont d'autre but que de faire contre-poids à la toute puissance des majorités et d'assurer aux minorités une certaine part de représentation.

Dans la seconde, au contraire, figureront les systèmes dits rationnels ; ils tendent à assurer à tout groupement d'électeurs d'une certaine importance un nombre de députés proportionnel à son importance numérique ; ils réalisent seuls la représentation vraiment proportionnelle.

Les premiers de ces systèmes sont insuffisants ou inexacts, mais ils ont une grande valeur historique, Outre qu'ils sont plus facilement applicables, ils forment une étape, une sorte de transition entre le procédé électoral majoritaire et la représentation proportionnelle (1).

A. — SYSTÈMES EMPIRIQUES

I. — LE VOTE LIMITÉ. — C'est le plus ancien et le plus répandu des systèmes de représentation des minorités. C'est aussi le plus simple. Il suppose le scrutin de liste et chaque électeur a un nombre de

1. V. Besson. *op. cit.*, p. 182.

suffrages inférieur à celui des députés à élire. Par exemple, s'il y a 5 députés à élire, l'électeur ne pourra voter que pour 3 ou 4 d'entre eux ; il en résultera une diminution des sièges attribués à la majorité.

Ce système a le principal avantage d'être peu compliqué et facile à appliquer, aussi bien pour l'électeur que pour le scrutateur dans le dépouillement des votes.

Par contre, il soulève de graves objections. D'abord il n'est pas exact, la part faite à la minorité étant déterminée par la loi d'une façon arbitraire : par exemple, s'il y a 6 députés, la minorité n'en obtiendra qu'un, alors que, numériquement, elle devrait peut-être en avoir deux ou trois ; d'autre part, entre les minorités, aucun partage n'existera et la minorité la plus forte aura seule des chances de se voir représentée.

En outre, il est aléatoire, car le résultat peut changer suivant les combinaisons du vote (1) ; par la discipline, un parti peut obtenir un plus grand nombre de députés qu'il ne devrait en avoir par le jeu naturel du procédé ; c'est ainsi qu'une majorité disciplinée peut emporter tous les sièges en répartissant ses votes entre ses différents candidats.

Aussi le système risque-t-il de manquer son but et ne faut-il pas hésiter à le condamner.

1. V. Campagnole, *op. cit.*, p. 144 et 145. Exemples.

Ce procédé a cependant été accueilli par un grand nombre de législations. Déjà, à la demande de Condorcet, il avait été dans le projet présenté à la Convention, les 15 et 16 février 1793, pour la formation des bureaux des assemblées primaires. Plus tard, il fut proposé au parlement anglais par lord Frey, en 1836, et lord Russel, en 1854 ; il finit par être appliqué en 1867 (1) pour la nomination des membres de la Chambre des communes dans les circonscriptions à 3 députés et la city de Londres (4 députés) ; l'électeur ne pouvait voter que pour deux candidats (trois dans la city de Londres) ; mais comme le nombre des circonscriptions à trois députés n'était que de douze, il n'eut qu'une application très restreinte.

La même année le vote limité fut appliqué à New-York (2) pour l'élection de la Constituante, puis dans l'Illinois (3) et la Pensylvanie (4) pour l'élection des juges. En 1875 il est introduit au Brésil (5), où il a produit d'assez mauvais résultats s'il faut en croire le baron d'Ourem qui nous dit que « le résultat ayant été à la seconde épreuve de la loi de 1875 de nous donner une Chambre d'une seule nuance politique, c'est-à-dire tout le contraire des vœux des

1. V. acte de réforme du 30 juillet 1867.

2. États-Unis, New-York, loi du 27 mars 1867.

3. Illinois, constitution du 2 juillet 1870.

4. Pensylvanie, lois du 16 février et du 7 juin 1871.

5. Brésil, loi du 20 octobre 1875.

législateurs et publicistes » (1). En 1876, l'Espagne l'adopte (2) pour les élections municipales et en 1878 pour les élections législatives ; la loi du 26 juin 1890 maintient le vote limité pour l'élection des députés aux Cortès.

En 1882 (3), il est appliqué en Italie et en 1884, en Portugal (4) pour les élections législatives. Ces deux pays l'ont depuis abandonné.

Telles sont les principaux essais qui ont été tentés du vote limité (5).

II. — LE VOTE CUMULATIF (6). — Le principe même du vote cumulatif semble, au premier abord, répondre à une idée de justice parfaite. J'ai 3 voix à donner, au lieu de les donner à 3 candidats, pourquoi ne pourrais-je pas les donner toutes les 3

1. V. *Annuaire de législation étrangère*, 1882, p. 846, notice de M. le baron d'Ourem.

2. Espagne, lois du 16 décembre 1876 et du 28 décembre 1878. loi du 5 mai 1891.

3. Loi votée du 22 janvier 1882. Le vote limité y fut aboli par la

4. Portugal, loi du 22 mai 1884.

5. Sur les applications du vote limité dans ces différents pays. V. Besson, *op. cit.*, p. 187-211 (avec le texte des lois) et Saripolos, *op. cit.*, p. 754-773 (avec une bibliographie très complète). Voir aussi, Villey. *Législation électorale des principaux pays d'Europe*.

6. Sur le vote cumulatif, voir spécialement : L. Vauthier, *Réforme des procédés électoraux par le vote cumulatif*. Paris, 1896 et du même : *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*. (*Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 250-286. V. aussi Paul Laffitte, *la Réforme électorale, la représentation proportionnelle*. Paris, 1897, p. 37 et suiv.).

à 1 seul ou les répartir entre 2 candidats dont l'un aura 1 voix et l'autre 2 ? C'est là tout le système, chaque électeur disposant d'un nombre de suffrages égal à celui des députés à élire dans la circonscription électorale et étant libre de les répartir comme il l'entend. Ainsi les électeurs d'un parti en minorité et discipliné peuvent arriver en accumulant leurs votes à obtenir une part de représentation.

Ce procédé a l'avantage d'être simple et d'une application facile. Son introduction dans la législation est des plus aisées. En effet, là où le scrutin de liste est établi, « il suffit, dit M. Naville, de deux lignes accordant à l'électeur la libre disposition de ses suffrages » pour assurer, dans une certaine mesure, l'égalité électorale (1).

D'autre part, comme le fait très justement remarquer M. Saripolos (2), le vote cumulatif permet à l'électeur de présenter une liste complète, une liste partielle ou de ne voter que pour un candidat. « C'est un procédé, dit encore M. Naville, qui a ceci de caractéristique qu'il se proportionne sans effort à tous les degrés de capacité électorale (3). » Il réunit ainsi les avantages du scrutin de liste et ceux du scrutin uninominal.

1. Naville, *Étude expérimentale du vote cumulatif*. Genève 1865, p. 25 et suiv.

2. Saripolos, *op. cit.*, p. 741.

3. Naville, *op. cit.*, p. 27.

Par contre, ce procédé présente d'assez graves inconvénients. En effet, si le vote cumulatif permet la représentation des minorités, il ne l'assure pas. Une majorité disciplinée peut emporter tous ses sièges, mais, d'autre part, la minorité des électeurs peut obtenir la majorité des députés ; il suffit pour cela de supposer un éparpillement des votes de la majorité et une discipline supérieure dans les rangs de la minorité (1). D'autre part, le vote cumulatif faciliterait la corruption électorale, le vote de chaque électeur accumulé ayant « une valeur marchande beaucoup plus grande » (2).

Pour remédier à ces inconvénients, M. Naville a imaginé en 1874 une variante du vote cumulatif qui le rend plus acceptable (3), en joignant au vote cumulatif le transfert légal des suffrages. Ce faisant, dit M. Naville, « la liberté individuelle des électeurs et la proportionnalité de l'élection se réuniraient et je pense que le vote cumulatif ainsi modifié deviendrait le meilleur des procédés pour les élections faites par un corps nombreux, spécialement pour les élections politiques » (4). Pratiquement

1. V. un exemple pratique emprunté à Rosin (*Minoritätenvertretung und proportional wahlen*) dans Saripolos, *op. cit.*, p. 742, note 2.

2. Saripolos, *op. cit.*, p. 744.

3. Naville, *Les progrès de la réforme électorale en 1873*. Genève, 1874, p. 44 et suiv.

4. *Ibid.*, p. 35 et suiv.

voici comment fonctionnait ce système : l'électeur répartissait ses suffrages à son gré, mais le candidat qui avait obtenu un plus grand nombre de suffrages qu'il n'en fallait pour être élu, pouvait transférer ces suffrages à d'autres candidats de son parti ; de même, les candidats n'ayant pas atteint le quotient, pouvaient transférer les voix obtenues par eux.

Ce système, très ingénieux, n'a jamais fonctionné pratiquement ; il est donc assez difficile de savoir quels résultats il pourrait donner. Quant au vote cumulatif simple, il a reçu d'assez nombreuses applications (1).

Il a été admis au cap de Bonne-Espérance, en 1853, pour l'élection des membres de la seconde Chambre (2) ; et en 1870, dans l'Illinois (3) pour la chambre des représentants et les élections municipales. Il eut dans ce pays, d'après M. Medill (4), l'heureux résultat de diminuer l'antagonisme entre le nord, où les républicains dominaient et le sud, acquis aux démocrates. Il fut, d'après cet auteur, facilement compris et appliqué par les électeurs et il permit l'élection de meilleurs députés, d'hommes compétents et honnêtes (5). En Angleterre, l'act du

1. Sur les applications du vote cumulatif. V. Saripolos, *op. cit.*, p. 747, 754.

2. Cap de Bonne-Epérance. Constitution de 1853.

3. Illinois. Constitution révisée du 6 mai 1870.

4. Medill. Lettre au Cincinnati commercial, 2 décembre 1872.

5. Daily. Tribune de Chicago, 21 novembre 1872.

9 août 1870 institua le vote cumulatif pour les élections aux conseils scolaires et il y aboutit souvent à l'élection de la majorité des membres des School Boards par la minorité des électeurs (1).

III. — LE SCRUTIN DE LISTE FRACTIONNAIRE. — Ce système électoral est un essai de combinaison du vote limité et du vote cumulatif. Il est dû à M. Séverin de la Chapelle (2) et peut se formuler en deux règles : 1° Les bulletins des électeurs ne porteront, dans les circonscriptions à deux représentants, qu'un nom et dans toutes les autres, que la moitié plus un des noms à élire (système du vote limité); 2° Les électeurs sont libres d'inscrire sur leur bulletin de vote des noms différents ou de n'y inscrire qu'un ou plusieurs noms cumulativement répétés dans la limite ci-dessus indiquée (système du vote cumulatif).

Le procédé de M. Séverin de la Chapelle a le grave défaut de présenter à la fois les inconvénients du vote cumulatif et ceux du vote limité. Ainsi que le fait justement remarquer M. Besson, « comme le vote limité pur, le vote limité-cumulatif détermine

1. Lubbock, *Représentation*. Londres, st. sd., p. 52, 53.

2. Séverin de la Chapelle, *Le scrutin de liste et la représentation proportionnelle*. Guingamp, 1884. — *La liste fractionnaire dans les élections plurinominales et l'égalité proportionnelle pour tous*. Paris, 1886. — *La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnel*. Paris, 1897 (*Extrait de la réforme économique* du 16 mai 1897).

arbitrairement la part qui revient à la minorité ; comme lui il suppose nécessairement l'existence d'un parti d'opposition et le crée artificiellement là où il n'existe pas ; comme lui il ne reconnaît qu'un parti d'opposition et ne permet la représentation que d'une minorité, non des minorités ; comme lui, en un mot, il fait d'avance et arbitrairement la part de chacun, empiétant sur le rôle qui doit être, en bonne justice et en stricte équité, laissé à l'électeur seul, sous peine de porter atteinte à l'essence même du régime représentatif » (1).

Ce système n'a d'ailleurs jamais eu la bonne fortune d'être appliqué et l'unanimité de l'opposition semble s'être faite contre lui. En le signalant dès son apparition, la *Revue belge de l'association réformatrice* déclare qu'il est « ingénieux peut-être, mais à coup sûr paradoxal » (2) ; elle affirme que la liste fractionnaire « est un procédé empirique qui déplace le mal sans le guérir » (3) et M. Mommaert, de son côté, écrit : « né de l'union du vote limité et du vote cumulatif simple, il ne leur est pas supérieur ; des deux, côtés il a reçu des vices héréditaires dont il ne se guérira pas... il est absolument inadmissible » (4).

IV. — LE VOTE GRADUÉ. — Le vote gradué repose

1. Besson, *op. cit.*, p. 230, 231.

2. *Représentation proportionnelle*. Bruxelles, 1884, p. 286.

3. *Représentation proportionnelle*. Bruxelles, 1885, p. 28.

4. *Représentation proportionnelle*. Bruxelles, 1888, p. 323.

sur la même idée que le vote cumulatif, à savoir que les électeurs peuvent avoir des préférences pour certains candidats et qu'il est juste d'en tenir compte. Pour assurer ce résultat l'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire, mais il devra ranger les candidats sur son bulletin de vote dans l'ordre de ses préférences, et tandis que son vote compte pour 1 au profit du premier candidat inscrit sur son bulletin, il ne compte que pour $1/2$ au profit du deuxième, $1/3$ au profit du troisième et ainsi de suite; ou bien, ce qui évite l'emploi de fraction, on donne au premier candidat inscrit un nombre de suffrages égal à celui des représentants à élire, ce nombre diminuant d'une unité pour chaque candidat jusqu'au dernier qui reçoit un suffrage unique.

Ce système qui présente les mêmes inconvénients que le vote cumulatif n'a été nulle part consacré législativement (1).

V. — LA SIMPLE PLURALITÉ. — L'électeur ne vote que pour un seul candidat, quel que soit le nombre des députés à élire dans la circonscription; il n'a qu'une seule voix qu'il accorde à un seul candidat, sans pouvoir la transférer à d'autres et l'élection a lieu à la majorité relative; les candidats qui ont obtenu le plus de voix étant élus députés.

Ce système laisse une grande place au hasard; la

1. V. sur le vote gradué une étude de M. Droop dans *le Réformiste* du 14 octobre 1869.

part faite à la minorité dépendra à la fois de sa discipline et de la discipline de la majorité ; suivant les cas et la répartition des votes, la minorité obtiendra une part de la représentation proportionnelle au nombre de ses électeurs (Ex. I), ou, au contraire, la majorité emportera tous les sièges (Ex. II), ou bien encore la minorité du corps électoral se verra attribuer la majorité des députés (Ex. III). Ce procédé suppose donc une organisation quasi-militaire des partis et une connaissance exacte par chaque parti du nombre de suffrages dont il peut disposer ; il donne d'autre part aux comités électoraux une importance inadmissible et il ne faut pas hésiter à le condamner (1).

1. Soit 10 députés à élire et 100.000 électeurs. Supposons deux partis en présence, le parti A (60.000 électeurs) et le parti B, (40.000 électeurs).

Les votes pourront se répartir de la façon suivante :

1^{er} Exemple

Parti A		Parti B	
—		—	
<i>a</i>	10.000	<i>a</i>	7.500
<i>b</i>	8.500	<i>b</i>	7.000
<i>c</i>	8.000	<i>c</i>	6.000
<i>d</i>	7.500	<i>d</i>	5.000
<i>e</i>	6.000	<i>e</i>	4.000
<i>f</i>	5.000	<i>f</i>	3.500
<i>g</i>	4.500	<i>g</i>	2.500
<i>h</i>	4.000	<i>h</i>	1.750
<i>i</i>	3.500	<i>i</i>	1.500
<i>j</i>	3 000	<i>j</i>	1.250
Total : 60.000 voix		Total : 40.000 voix	

Les deux partis A et B également disciplinés et connaissant leurs forces respectives ont réparti leur vote de telle façon que chacun d'eux obtient sa part exacte de représentation. Seront en effet élus les candidats ayant obtenu le plus de voix, c'est-à-dire : *a, b, c, d, e, f* du parti A et *a, b, c, d* du parti B.

Le parti A avec 60.000 voix aura donc 6 députés et le parti B avec 40.000 voix en aura 4.

L'emploi de ce système est des plus simples, aussi a-t-il été appliqué dans quelques pays. L'application la plus importante que nous ayons à signaler est celle qui est inscrite dans la loi brésilienne du 9 janvier 1881, qui abolissait le vote limité et le remplaçait par le vote unique sans transfert.

2^e Exemple

Parti A	Parti B	Le parti A ayant dispersé ses voix sur tous ses candidats, le parti B pour avoir des élus aurait dû accumuler ses suffrages au lieu de les répartir comme il l'a fait. Le résultat sera que le parti A emportera tous les sièges avec ses 60.000 voix et que le parti B n'aura pas un élu, malgré ses 40.000 suffrages.
—	—	
<i>a</i> 7.000	<i>a</i> 4.950	
<i>b</i> 6.750	<i>b</i> 4.700	
<i>c</i> 6.500	<i>c</i> 4.450	
<i>d</i> 6.250	<i>d</i> 4.200	
<i>e</i> 6.000	<i>e</i> 4.200	
<i>f</i> 6.000	<i>f</i> 3.950	
<i>g</i> 5.750	<i>g</i> 3.700	
<i>h</i> 5.500	<i>h</i> 3.200	
<i>i</i> 5.250	<i>i</i> 2.950	
<i>j</i> 5.000	<i>j</i> 2.700	
Total : 60.000 voix	Total : 40.000 voix	

3^e Exemple

Parti A		Parti B		Le parti A a accumulé ses voix sur deux candidats ; le parti B a au contraire dispersés ses suffrages. Résultat : seront élus les candidats <i>a</i> , <i>b</i> , <i>c</i> , <i>d</i> du parti A et les candidats <i>a</i> , <i>b</i> , <i>c</i> , <i>d</i> , <i>e</i> , <i>f</i> du parti B. Le parti A avec 60.000 voix aura 4 élus et le parti B avec 40.000 voix aura 6 députés.
—		—		
<i>a</i>	21.000	<i>a</i>	6.400	
<i>b</i>	16.000	<i>b</i>	5.900	
<i>c</i>	6.500	<i>c</i>	5.900	
<i>d</i>	4.500	<i>d</i>	5.400	
<i>e</i>	2.500	<i>e</i>	4.150	
<i>f</i>	2.500	<i>f</i>	4.050	
<i>g</i>	2.250	<i>g</i>	2.900	
<i>h</i>	2.000	<i>h</i>	1.900	
<i>i</i>	1.500	<i>i</i>	1.700	
<i>j</i>	1.700	<i>j</i>	1.700	
Total : 60.000 voix		Total : 40.000 voix		

Pour remédier à ces inconvénients M. Boutmy avait proposé de donner à chaque député dans le Parlement un nombre de voix proportionnel au nombre des suffrages qu'il aurait obtenus. Mais le remède semble pire que le mal et mettrait le pouvoir entre les mains de quelques personnalités populaires.

Les résultats de cette nouvelle loi, semblent avoir été, d'après M. le baron d'Ourem, satisfaisants (1). Pourtant la loi du 26 janvier 1892 rétablit le vote limité pour l'élection des députés.

Ainsi aucun des systèmes empiriques n'est susceptible d'assurer la représentation exacte des minorités et par suite, de réaliser la justice électorale. Nous avons tenu cependant à les exposer avec quelques détails parce que leur connaissance est indispensable pour comprendre le fonctionnement des systèmes rationnels à l'étude desquels nous arrivons.

II. — SYSTÈMES RATIONNELS

Il n'existe en réalité qu'un seul système rationnel de représentation proportionnelle, mais ce système, observe M. Saripolos, dans son fonctionnement technique repose sur deux bases :

1° Le *quotient nécessaire et suffisant* pour être élu député ;

2° Le *transfert éventuel* des voix des électeurs au profit d'autres candidats que ceux pour qui ils votent de préférence.

Dans son application pratique, le système rationnel de représentation proportionnelle se divise en deux grands procédés : le système du quotient, ou le vote

1. V. Baron d'Ourem, *Annuaire de législation étrangère*, 1883, p. 846.

unique transférable avec liste de préférence, et le scrutin de liste avec répartition proportionnelle, ou la concurrence des listes.

I. — LE QUOTIENT AVEC LISTE DE PRÉFÉRENCE. — Le plus important et le plus connu des procédés de ce groupe est le système de Hare (1).

Dans cette combinaison, le pays tout entier ne forme qu'une seule circonscription électorale ; l'électeur ne dispose effectivement que d'une voix et vote pour n'importe quel candidat national. Pour être élu député, le candidat devra obtenir un nombre de voix égal au *quotient électoral*, qui est obtenu par la division du nombre des votants par le nombre des sièges à pourvoir. Mais il arrivera fréquemment qu'un candidat obtiendra un nombre de suffrages supérieur au quotient électoral ; pour éviter la perte de ces suffrages, la faculté est laissée à l'électeur de dresser une *liste de préférence*, c'est-à-dire, d'indiquer sur son bulletin de vote, après le nom du candidat pour lequel il vote de préférence, les noms d'autres candidats pour lesquels il vote éventuellement, au cas où son premier candidat

1. L'exposé et la critique du système de Hare ont donné lieu à une abondante littérature, indiquée avec beaucoup de détail dans l'ouvrage cité de M. Saripolos, p. 795. V. notamment : Hare, *The Machinery of representation*, 1857. — Stuart Mill, *Du Gouvernement représentatif* (traduction Dupont-White), 3^e édition. Paris, 1877, p. 181 et suiv. — Charles Benoist, *la Crise de l'État moderne*, p. 127 et suiv.

aurait déjà obtenu le quotient nécessaire et suffisant pour être élu. Lors du dépouillement du scrutin, le premier nom inscrit sur le bulletin de vote, compte seul, pour une voix, au candidat désigné jusqu'à ce que celui-ci ait obtenu le quotient. Une fois ce quotient obtenu et le candidat élu, son nom inscrit en première ligne sur les bulletins suivants ne compte plus ; on ne tient compte que du nom inscrit en second lieu sur la liste de préférence de l'électeur ; si les deux premiers candidats sont élus, on ne tient compte que du nom qui vient en troisième lieu, et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les députés soient élus. Grâce à *la liste de préférence* et au *transfert des votes*, il n'y a pas de voix perdues et les partis obtiennent ainsi un nombre de députés exactement proportionnel au nombre de leurs bulletins de vote.

Le système de Hare trouva un défenseur ardent dans la personne de Stuart Mill qui le défendit devant la Chambre des communes (1) et dans son ouvrage sur le gouvernement représentatif (2). Mais quelle que soit l'autorité et la valeur de ceux qui l'ont défendu, il faut reconnaître que ce système présente des vices très graves :

1° La désignation des élus est en grande partie

1. Séance du 29 mai 1867. V. Débats du Parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle.

2. *Op. cit.* Paris 1877, traduction Dupont-White.

livrée au hasard. Tout dépend, en effet, de l'ordre dans lequel les bulletins sortent de l'urne. Soit 2 candidats à élire et 100 bulletins portant en première ligne A et en deuxième ligne B et 100 bulletins portant en première ligne A et en deuxième ligne C. Supposons le quotient électoral égal à 60. Si les 100 premiers bulletins sortent d'abord de l'urne, nous aurons : A 60 voix *élu*, B 40 voix (ces 40 voix sont celles transférées de A sur B). Puis continuant le dépouillement du scrutin, nous trouverons les 100 autres bulletins, ou A (déjà élu) étant rayé, ses voix seront transférées à C, qui, obtenant ainsi le quotient, sera également élu. Or, il est facile de comprendre que si les bulletins portant A et C étaient sortis les premiers, A et B auraient été élus.

2° Ce système produit ce singulier résultat que l'électeur ne sait pas à quel candidat ses suffrages sont comptés, ni le député par quels électeurs il a été élu. Les rapports de confiance nécessaires entre électeurs et élus feraient ainsi défaut ;

3° Le système Hare offrirait de très grandes difficultés pour l'électeur qui aurait à dresser sa liste de préférence aussi bien que pour les scrutateurs au moment du dépouillement du scrutin (1).

Pour obvier en particulier à ce dernier inconvé-

1. Stuart Mill prétendait cependant, dans son discours à la Chambre des communes que le dépouillement du scrutin ne serait pas plus compliqué que le dépouillement des lettres au Post-office.

nient, MM. Courtney (1) et Lubbock (2) ont proposé de restreindre le champ d'application du système de Hare en l'appliquant au sein de grandes circonscriptions fermées, au lieu de considérer le pays tout entier comme une circonscription unique. Mais cette modification ne supprime en rien les vices principaux du système.

En 1855, à peu près à la même époque où Hare inventait son système, M. Andræ, ministre danois et mathématicien, avait de son côté l'idée d'un système à peu de choses près identique et qui fut consacré législativement par la loi danoise du 2 octobre 1855 (3), qui ne l'appliquait cependant que d'une façon restreinte (pour l'élection de 45 députés seulement). Il fut maintenu à peu près sans changements dans la constitution révisée du 28 juillet 1866 (4) et dans la loi électorale du 12 juillet 1867.

Le système Hare fut introduit dans la république de Costa-Rica (5) par un décret du 12 novembre 1893

1. V. le système Courtney dans Anson *Law and custom of the constitution*. Oxford, 1892, p. 133 et suiv.

2. V. Lubbock, *Représentation*. London, Stereotyped-edition, p. 33 et suiv.

3. Sur le système de M. Andræ, V. Dareste, les débats du parlement Danois relatifs à la représentation proportionnelle. *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 338 et suiv.

4. V. Dareste, *les Constitutions modernes* 3^e édit., Paris 1909.

5. V. *Revue mensuelle de l'association réformiste de Bruxelles*, 1893, p. 345, et un article de M. Vaville dans la *Revue politique et parlementaire* de septembre 1896.

pour l'élection des députés dans les collèges de plus de deux députés. Il fut également admis en 1896, en Tasmanie.

II. — LA CONCURRENCE DES LISTES. — Dans ce système, ce ne sont plus les candidats, comme dans le procédé de Hare, mais les listes qui viennent en concurrence les unes avec les autres ; les élections se font au scrutin de liste : divers groupes de citoyens proposent des listes de candidats et chaque liste obtient un nombre de représentants proportionnel au nombre de suffrages qu'elle a réunis. Il y a donc un double vote, l'électeur votant à la fois pour un parti et pour des candidats.

Il convient d'envisager le système de la concurrence des listes à un double point de vue : d'abord au point de vue du vote de l'électeur ; ensuite au point de vue de la détermination du quotient de répartition, ou mètre électoral et de l'attribution des sièges aux différentes listes.

§ 1. — *Vote de l'électeur.*

La liberté laissée à l'électeur quand il émet son vote peut être plus ou moins grande, suivant que la faculté lui est laissée ou non de « panacher » son bulletin, c'est-à-dire d'effacer certains noms de candidats et de les remplacer par d'autres qu'il préfère.

Nous nous trouvons en présence de quatre procédés différents :

A. — *Vote de la liste libre.* — L'électeur ne peut rien changer aux listes qui lui sont présentées. En donnant son suffrage à l'une d'elles, il est obligé d'accepter tous les candidats inscrits sur cette liste ainsi que leur ordre de présentation.

Ce procédé est le plus simple et le seul croyons-nous, qui soit conforme au principe de la représentation proportionnelle; il implique de la part de l'électeur un vote de parti et non un vote influencé par des considérations de personnes. On lui reproche de restreindre par trop la liberté de l'électeur et de donner aux comités électoraux une trop grande influence. Nous dirons, dans un chapitre spécial sur la question du panachage, si nous pensons que ces reproches soient fondés.

B. — *Vote simultané avec radiation sans panachage.* — L'électeur a la faculté de rayer sur la liste pour laquelle il veut voter les noms des candidats qui ne lui conviennent pas, mais il ne peut pas les remplacer par d'autres noms de son choix. Le chiffre électoral de chaque liste s'établira sans tenir compte de ces radiations et, dans chaque parti, seront élus les candidats ayant obtenu le plus de suffrages, jusqu'à concurrence du nombre de sièges attribués à leur parti.

La liberté de l'électeur se trouve ainsi augmentée et l'influence des comités électoraux est moins prépondérante.

C. — *Double vote simultané avec radiation et panachage.* — Les listes sont présentées par les différents partis, mais l'électeur peut rayer les noms des candidats qui ne lui plaisent pas et les remplacer par d'autres pris sur les listes concurrentes ; c'est la faculté de « panacher ». Le suffrage de l'électeur compte comme vote de liste en faveur de la liste qu'il désigne et chaque candidat inscrit sur le bulletin de vote obtient une voix personnelle. Les candidats élus de chaque liste sont ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

La liberté de l'électeur est ainsi garantie ; mais ce procédé, outre qu'il a l'inconvénient de donner aux électeurs d'un parti une influence sur la désignation des élus d'un parti adverse (1), nous semble con-

1. Il peut se faire en effet qu'un électeur, pour faire échouer les têtes de liste d'une liste adverse, après avoir voté pour les candidats de son parti qui ont des chances d'être élus donne ses autres suffrages aux candidats peu marquants de l'autre liste afin de les faire arriver en tête. Pour remédier à cet inconvénient on a proposé que tout vote émis en faveur d'un candidat soit en même temps compté comme suffrage de liste en faveur du parti auquel il appartient : soit un électeur disposant de dix suffrages et votant par exemple pour sept candidats de la liste qui représente son opinion et pour trois candidats d'une liste adverse ; en agissant ainsi il diminuera de trois voix le chiffre électoral de la liste de son parti et augmentera d'autant celui de ses adversaires. Il est donc probable que, dans l'intérêt même de son parti, il

traire au principe même de la représentation proportionnelle, qui veut avant tout voir dans le vote de l'électeur une indication politique.

D. — *Procédé du libre choix.* — Les listes étant officiellement déposées, chaque électeur accorde librement ses suffrages à des candidats pris sur des listes quelconques sans avoir à faire mention de la liste sur laquelle il les a pris. Le chiffre électoral de chaque parti est déterminé par la somme des suffrages accordés à ses candidats exclusifs et dans chaque liste on proclame élu, jusqu'à concurrence du chiffre fixé, les candidats qui ont obtenu le plus de voix. Il n'y a donc pas un double vote, mais un vote simple sur les candidats, vote simple dont le chiffre électoral des listes est extrait par le bureau ; c'est l'inverse du procédé de la liste libre, qui ne comportait également qu'un vote, mais sur les listes (1).

Ce procédé a l'avantage, outre sa simplicité, tout en assurant à chaque parti une part de représenta-

s'abstiendra de cette pratique et votera pour la liste entière de son choix. Mais que devient alors la prétendue liberté laissée à l'électeur de panacher son bulletin de vote, si le système employé a précisément pour but de le détourner du panachage ? C'est donc reconnaître que la chose est mauvaise ? Mais alors pourquoi l'admettre ?

1. Le procédé du libre choix a été adopté en Suisse par le canton de Soleure (sur le régime électoral des divers cantons suisses, v. beaucoup de détails dans Saripolos, *op. cit.*, p. 847 à 942) ; il fonctionne aussi « sans aucune difficulté » s'il faut en croire M. Naville (*op. cit.*, p. 43) en République Argentine dans les provinces de Buenos-Ayres et de Mendoza.

tion proportionnelle à sa force, de respecter entièrement la liberté de l'électeur et d'aboutir à la nomination des candidats les plus populaires. Par contre, il soulève d'assez sérieuses objections. En effet, si les listes présentées sont complètes, c'est-à-dire renferment toutes un nombre de candidats égal à celui des représentants à élire, le chiffre électoral des listes résulte d'une simple addition. Mais il en est tout autrement si la loi autorise le dépôt de listes incomplètes. Soit deux groupes de 10.000 électeurs, présentant l'un 10 et l'autre 7 candidats. Supposons que tous les électeurs votent par bulletins complets pour chacune des listes sans y rien changer ; le premier groupe émet 100.000 suffrages et le second 70.000, or, ces sommes devraient être égales puisque les deux groupes sont égaux (1).

D'autre part, si un candidat est porté sur deux listes à laquelle des deux les voix qu'il obtient comptent-elles comme suffrages de liste ?

Enfin il est à prévoir qu'un très grand nombre d'électeurs déposeront dans l'urne des listes compactes et accorderont ainsi un nombre de suffrages égal à tous les candidats de la même liste. Rien n'est dès lors plus facile pour quelques panacheurs que

1. Pour remédier à cet inconvénient il suffirait : ou d'interdire la présentation de listes incomplètes, ou d'instituer simultanément le vote cumulatif.

d'enlever à un parti ceux de ses représentants auxquels il tient le plus (1).

La législation du canton de Soleure, où le procédé du libre choix est appliqué, a obvié aux deux premières objections en n'autorisant le dépôt que de listes complètes et en ne permettant pas les candidatures communes. Mais on retombe alors dans les inconvénients reprochés au procédé de la liste libre et, d'autre part, la troisième critique reste irréductible.

II. — Répartition des sièges

Quel que soit le procédé employé pour le vote de l'électeur, quand les bureaux ont extrait après le dépouillement des bulletins le chiffre électoral de chaque liste et le chiffre électoral de chaque candidat, il reste à procéder à la répartition des sièges. Cette opération est double : il s'agit d'abord de répartir entre les listes le nombre de sièges attribués au collège par la loi, puis de répartir entre les can-

1. Soit 10.000 électeurs, deux partis disposant respectivement de 3.000 et 7.000 voix et 10 députés à élire. Supposons que les 3.000 électeurs du premier parti et 6.000 électeurs du second parti votent par liste compacte ; les 1.000 autres panachent, ils votent pour les 7 premiers candidats de leur parti et les 3 derniers de l'autre. Le premier parti obtient 33.000 suffrages et 3 représentants, le second 67.000 et 7 représentants ; le résultat est proportionnel, mais les panacheurs ont réussi à empêcher l'élection des têtes de liste du parti adverse.

didats d'une liste les sièges auxquels elle a droit. Cette seconde opération ne soulève aucune difficulté : dans chaque liste on déclare élus jusqu'à concurrence du chiffre fixé les candidats qui ont obtenu le plus de voix. Mais il en est tout autrement de la première : quelle base de calcul convient-il d'adopter pour procéder à la répartition des sièges entre les différentes listes ?

Deux procédés principaux ont été imaginés : celui du quotient et celui du commun diviseur ou système d'Hondt.

A. — *Procédé du quotient.* — Il s'agit de trouver le « quotient électoral » et de donner à chaque liste autant de représentants qu'elle contient de fois ce quotient. Mais comment obtenir ce quotient ? Simplement en divisant le nombre des votes valablement émis par le nombre de sièges à pourvoir. Soit une circonscription électorale comprenant 50.000 votants, 5 sièges à pourvoir, et deux listes en présence, l'une obtenant 30.000 voix et l'autre 20.000 : le quotient électoral sera le résultat de la division de 50.000 : 5, soit 10.000. Chaque liste obtiendra autant de sièges qu'elle contiendra de fois 10.000 voix. Si donc nous disons que 30.000 électeurs ont droit à trois sièges, lorsque 20.000 électeurs peuvent en réclamer deux, personne ne contestera la solution du problème qui consiste à répartir proportionnellement 5 représentants entre 50.000 électeurs.

Mais les choses ne se passent pas dans la pratique comme dans l'exemple que nous venons de choisir. Presque toujours, en fait, les suffrages se répartissent entre les listes par quantités qui ne sont point exactement divisibles par le quotient électoral. Si nous reprenons notre exemple précédent et si nous supposons qu'une des listes obtienne 15.000 voix et l'autre 35.000, sans doute, nous attribuerons un siège à la première qui contient une fois le quotient électoral et trois sièges à la seconde qui le contient trois fois. Mais il restera un siège à pourvoir et la question se pose de savoir à laquelle des listes il doit être attribué. Plusieurs procédés ont été imaginés : les uns attribuent les fractions à la plus forte liste ; les autres en font profiter les plus fortes listes ; d'autres, enfin, accordent les sièges en litige aux plus fortes fractions.

Aucun de ces moyens n'est rigoureusement proportionnel ; avec l'un comme avec l'autre il faut prendre les suffrages excédents des uns pour les donner aux autres sans peine de ne pas obtenir un résultat complet ; et plus il y a de suffrages ainsi transportés, plus le système employé est imparfait.

B. — *Procédé du commun diviseur.* — C'est le système inventé par M. d'Hondt, qui en a donné la définition suivante : « La justice se trouve dans la division de tous les chiffres électoraux par le diviseur qui donne des quotients dont la somme soit

égale en nombre des sièges vacants. » M. Maurice Vernes dit en termes moins abstraits « Il sera attribué à chacune des listes concurrentes autant de sièges qu'elle contiendra de fois le chiffre répartiteur. Le chiffre répartiteur est un chiffre tel que, en divisant par lui les totaux obtenus par les différentes listes, on l'y trouve contenu autant de fois qu'il y a de sièges à conférer (1).

Mais comment trouver ce commun diviseur ? Le 9 août 1885, à la conférence internationale d'Anvers, M. d'Hondt exposa lui-même un procédé pour cela. Voici son énoncé : on divise les chiffres électoraux des partis par 1, 2, 3, 4, 5... ; on compare les résultats obtenus et on les range suivant leur importance ; le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des sièges fournit le diviseur cherché (2).

Ce procédé de répartition étant celui qui a été consacré par la loi belge du 29 décembre 1899, nous y reviendrons avec plus de détails lorsque nous étudierons cette loi.

1. Maurice Vernes. *Bulletin de l'association réformiste belge*, 1889, p. 155.

2. Nous ne pouvons donner ici une démonstration mathématique du système d'Hondt. V. pour cela : Hagenbach-Bischoff, *le Problème de la répartition proportionnelle* (*Bulletin suisse de la représentation proportionnelle*. Genève, n° 1 p. 164 et 165).

SECTION II

LE FONDEMENT JURIDIQUE

DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE (1)

Avant d'étudier comment la Belgique a réalisé l'idée de la représentation proportionnelle, il nous paraît indispensable, bien que ce point de vue ait été assez négligé par nos voisins, d'apprécier cette réforme au point de vue purement juridique. « La représentation proportionnelle, a dit M. Saleilles, est-elle ou non conforme aux principes du droit public moderne ? Si la réponse devait être négative, il serait inutile de s'occuper du reste ».

1. Dans un remarquable ouvrage que nous avons maintes fois cité M. Saripolos a passé en revue toutes les théories qui ont été émises sur ce point. Après lui, il ne reste que peu de chose à dire. Aussi ne nous étendrons-nous pas très longuement sur ce sujet.

Pour cette partie de notre travail, consulter, outre Saripolos (livre II, p. 485 et suiv.). — Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*. Traduction Dupont-White. Paris 1862. — Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, 5^e édit. Paris 1909, p. 263 et suiv. — *Idem*, *Deux formes de gouvernement* (*Revue de Droit public et de Science politique*, 1^{er} janvier 1894, p. 15 et suiv. — Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel français*, p. 355 et suiv. — Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 9 et suiv. — *Idem*, Rapport fait à la Chambre des députés au nom de la Commission du suffrage universel. 1906, p. 28 et suiv. — Saleilles, *La représentation proportionnelle*. (*Revue du Droit public*, 1898, p. 215 et p. 385). — Orlando, *Etude juridique et politique de la réforme électorale*. Milan, 1883, p. 1 et suiv. — Cameau, *la Représentation proportionnelle en Belgique*, thèse citée, p. 24 et suiv.

A cette question, M. Esmein a répondu : « Le principe même de la représentation proportionnelle me paraît une illusion et un faux principe (1). »

C'est assez dire que l'accord est loin d'être accompli sur la question de savoir quelle est la base juridique à attribuer à la représentation proportionnelle. Aussi bien plusieurs théories se sont fait jour à ce sujet. Il nous faut les exposer brièvement.

§ 1. — THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ FRACTIONNÉE

D'après cette théorie la souveraineté serait fractionnée entre tous les citoyens, c'est-à-dire entre tous les électeurs, de telle sorte que chaque électeur posséderait une fraction de cette souveraineté : « Supposons, dit Jean-Jacques Rousseau, qui peut être considéré comme le chef de cette école, que l'État soit composé de 10.000 citoyens ; chaque membre de l'État n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier » (2). M. Charles Benoist a dit plus tard : « Si donc il y a 10 millions d'électeurs, il y a dix millions d'atomes de souveraineté » (3).

Ainsi, d'après cette théorie, « tout citoyen est

1. Esmein, *Éléments du Droit Constitutionnel*, 5^e édit., p. 273.

2. J.-J. Rousseau, *Contrat social*, l. IV, ch. I.

3. Ch. Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 9.

électeur, tout électeur est souverain, le droit est égal et absolu pour tous » (1).

« En d'autres termes, dit M. Besson (2), la souveraineté réside dans chacun des individus qui composent le peuple : ils l'exercent eux-mêmes dans le gouvernement direct, ils la délèguent en tout autre cas. Or, tous les électeurs ont des droits égaux à déléguer leur propre souveraineté, c'est-à-dire à être représentés. Dans un gouvernement représentatif, où cette délégation se fait par l'élection de mandataires, il est inadmissible d'attribuer la totalité des représentants au parti qui constitue la majorité : le corps électoral doit être représenté aussi exactement que possible par le corps élu, c'est-à-dire chacun des groupes qui le composent proportionnellement à son importance numérique. Donc, parce que la souveraineté réside dans chacun des individus qui composent le peuple et que le gouvernement représentatif n'est autre chose que la délégation de ces souverainetés individuelles, la représentation doit être proportionnelle » (3).

Les partisans de cette théorie veulent donc fonder la représentation proportionnelle sur une aliénation de la souveraineté individuelle.

1. Proclamation du gouvernement provisoire de 1848 rédigée par Lamartine.

2. Besson, *op. cit.*, p. 9.

3. V. dans le même sens : Christophle, *De la représentation proportionnelle*. Paris, 1887, p. 15 et suiv.

Cette conception de la souveraineté fractionnée est fausse et contradictoire. Comment concilier, en effet, dit M. Saripolos, ces deux idées inconciliables : la souveraineté de l'individu et sa soumission à la volonté générale ? Comment avec cette théorie expliquer la soumission de la minorité aux décisions de la majorité ? « Être souverain et être soumis à la volonté d'une autre puissance humaine a été de tout temps considéré comme contradictoire » (1).

Aussi cette théorie, qui n'est guère défendable, est-elle généralement abandonnée et nous n'y insisterons pas davantage.

§ 2. — THÉORIE DU MANDAT REPRÉSENTATIF

D'après cette doctrine, les députés ne seraient que de simples mandataires de leurs électeurs, de sorte que la manifestation de la volonté émanée du parlement serait comme si elle émanait de la nation et produirait le même effet. Le résultat pratique de cette conception devrait donc être la représentation de tous les citoyens, aussi bien de ceux de la minorité que de ceux de la majorité.

Cette théorie a été exposée pour la première fois, croyons-nous, par Montesquieu. « Le peuple qui a la souveraine puissance, dit-il, doit faire par lui-

1. Saripolos, *op. cit.*, p. 490.

même tout ce qu'il peut bien faire et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres. Les ministres ne sont point à lui s'il ne les nomme (1). » Mais c'est une simple *nécessité matérielle*, il faut bien le remarquer, qui fait admettre à Montesquieu l'existence du gouvernement représentatif, comme le prouvent clairement les lignes suivantes : « Comme dans un état libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même ; il faudrait que le peuple en corps eut la puissance législative ; mais comme cela est impossible dans les grands États et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même » (2).

Cette conception du gouvernement représentatif qui est presque universellement adoptée en Suisse doit être nettement écartée : elle mènerait tout droit à la législation directe et immédiate par le peuple, par le corps des citoyens, parce que, dit M. Saripolos (3), « le fond finira toujours par l'emporter sur la forme ; une fois qu'on admet des citoyens législateurs, ceux-ci voudront légiférer, voter personnellement les lois ; quelle est l'objection solide qu'on pourrait leur opposer, s'ils prouvent, ce qui est facile

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, l. II, ch. II.

2. *Esprit des lois*, l. XI, ch. VI.

3. Saripolos, *op. cit.*, p. 503.

à faire que la législation directe, le vote direct sur les lois est possible ? » Or, il y a des différences profondes entre la fonction du citoyen législateur dans la démocratie directe et celle du citoyen électeur dans la démocratie dite représentative. Dans la démocratie directe, le citoyen exprime son avis sur le point de savoir si la proposition soumise à l'assemblée du peuple est conforme ou non à la volonté générale.

Dans la démocratie représentative, au contraire, le citoyen qui concourt à l'élection des députés n'est pas appelé à donner son avis par mandataire sur la volonté générale, mais bien à élire des personnes chargées de donner leur avis sur les propositions faites au Parlement. Ces personnes doivent dire si ces propositions sont conformes ou non à la volonté générale qui est celle de la nation (1).

Cette théorie doit donc être repoussée, comme n'étant pas rationnellement et pratiquement soutenable dans le gouvernement dit représentatif. Elle implique le mandat législatif et la volonté publique législative chez l'électeur, ce qui mène forcément au mandat impératif qui est inadmissible et dangereux.

III. — THÉORIE DU PARLEMENT MIROIR DU PAYS

C'est sur cette théorie que le plus grand nombre des proportionnalistes fondent la représentation pro-

1. Saripolos, *op. cit.*, p. 509.

portionnelle : la Chambre, disent-ils, doit être l'image aussi fidèle que possible du corps électoral ; la loi électorale doit donc avoir pour objectif de constituer un Parlement qui soit la réduction en petit du corps électoral.

C'est Mirabeau le premier qui eut l'idée de comparer le Parlement à une carte réduite du pays « Les assemblées, disait-il, le 30 janvier 1789, sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique... La copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original » (1) Sieyès disait après lui, « Le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire à la place de la nation elle même ; son influence doit conserver la même nature, les mêmes proportions et les mêmes règles » (2)

Depuis lors, presque tous les proportionnalistes ont repris les mêmes comparaisons. Pour Prévost-Paradol, l'idéal du gouvernement représentatif consisterait en un Parlement qui serait « le miroir de la nation (3). » Gambetta, se servant des mêmes termes regrettait de voir que le Parlement n'était « qu'une sorte de miroir brisé où la nation ne reconnaît pas sa propre image » (4). James Lorimer, en Angleterre, s'exprimait ainsi. « Un système représentatif irrépro-

1. Mirabeau, *Discours*, t. I, p. 7.

2. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* chap. V, p. 176.

3. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*. Paris. 1868, 3^e édit., p. 7.

4. *Journal officiel*, 1882, p. 939.

chable serait celui, qui, en quelque sorte, photographierait la nation » (1).

Pour les Suisses, l'objectif est de faire de la Chambre législative une *Landsgemeinde* réduite. « La représentation, dit M. Naville, doit être proportionnelle, mais elle est réduite » (2).

En Belgique, bien que l'on ait assez négligé le point de vue théorique, la représentation proportionnelle est issue de la même conception. Jules de Smedt, qui fut dans le pays, le premier défenseur de la réforme, disait dans un discours prononcé au parlement, le 21 mars 1866. « Le but que je voudrais atteindre est le suivant : donner à toutes les opinions du pays quelles qu'elles soient, une représentation proportionnelle à leur importance numérique dans le pays ; je voudrais donc que l'on put dire avec vérité que la chambre est, si je puis m'exprimer ainsi, la photographie de l'état de l'opinion publique de la nation. De cette manière la chambre serait la **physionomie** vraie, mais réduite des opinions les plus importantes qui existent en Belgique » (3). Eudore Pirmez s'exprimait encore plus catégoriquement lorsqu'il disait : « Si dans le corps représenté il y a du noir, du bleu, du rouge,

1. *Constitutionalism of the future, or Parliament the mirror of the nation*. Edimbourg, 1865.

2. Naville. *Le fond du sac. Lettre sur la Représentation proportionnelle*. Genève, 1870.

3. *Annales parlementaires belges*, 1865-1866, p. 335.

il faut que dans le corps représentant il y ait du noir, du bleu, du rouge » (1).

En France, c'est aussi sur cette théorie que s'appuient les proportionnalistes, pour donner un fondement juridique à la représentation proportionnelle (2). M. Besson dit notamment : « Dans un gouvernement représentatif ou cette délégation (de souveraineté) se fait par l'élection de mandataires, il est inadmissible d'attribuer (comme aujourd'hui) la totalité des représentants au parti qui constitue la majorité ; le corps électoral doit être représenté aussi exactement que possible par le corps élu, c'est-à-dire chacun des groupes qui le composent proportionnellement à son importance numérique. Donc, parce que la souveraineté réside dans chacun des individus qui composent le peuple et que le gouvernement représentatif n'est autre chose que la délégation de ces souverainetés individuelles, la représentation doit être proportionnelle » (3).

Cette théorie, bien qu'elle soit classique et qu'elle

1. *Id.*, 1887-1878, p. 645.

2. Voir en particulier : Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités*. Dijon, 1897, p. 9 et suiv. — Maurice Vernes, *Recueil de la Société pour l'étude de la Représentation proportionnelle*, p. 5. — Campagnole, *De la Représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif*. Toulouse, 1885, p. 6. — Christophle, *De la Représentation proportionnelle*. Paris, 1887, p. 15. — Donnat, *Lois et mœurs républicaines*, p. 371 et suiv.

3. *Op. cit.*, p. 9.

compte un très grand nombre de partisans, doit, selon nous, être abandonnée; elle repose tout entière sur une conception erronée de la nature et du rôle du parlement. Celui-ci, en effet, n'est pas la réduction en petit du pays électoral, c'est une autorité autonome, c'est le pouvoir et c'est la souveraineté légale » (1). Décider autrement, dit M. Saripolos, c'est aboutir forcément au mandat politique et au mandat impératif.

D'autre part, pour que le parlement demeure toujours l'image fidèle du corps électoral, il devait varier comme lui et être soumis à un renouvellement perpétuel. « On ne peut fixer l'opinion de chacun » dit M. Courcelle-Seneuil (2). Pour avoir la photographie toujours ressemblante de la nation, il ne s'agirait plus, comme disait Lorimer de photographier la nation, mais bien, comme le fait spirituellement remarquer M. Cameau (3), de la cinématographier. Frère Orban, qui n'était pas partisan de la représentation proportionnelle ne manquait pas de présenter cette objection « Il sera indispensable, disait-il, de recommencer à faire fonctionner le système et il y aura lieu à de nouvelles élections générales. Si on le nie, c'est que l'idée n'est pas juste, car elle ne

1. Saleils, *Revue du droit public*, mars-avril 1898, p. 227.

2. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*. Paris, 1887, p. 233.

3. Cameau, *op. cit.*, p. 42.

peut être vraie dans un cas et fausse dans l'autre ; si on l'admet, la dissolution de la chambre devient obligatoire avant de statuer sur toute question importante, ce qui serait absurde » (1).

§ IV. — VÉRITABLE FONDEMENT JURIDIQUE
DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

D'après les principes du gouvernement représentatif, le rôle des électeurs se borne à élire des députés, chargés de légiférer en toute indépendance, mais encore faut-il que tous les citoyens sans exception puissent prendre part *réellement* et *efficacement* à l'élection. De même que dans une démocratie directe tous les citoyens sont appelés à voter les lois, de même dans une démocratie représentative, ils doivent tous élire leurs gouvernements, pour pouvoir se dire « gouvernants et gouvernés », ce qui est le signe d'une démocratie. Or, c'est ce qui n'a pas lieu avec le système de la majorité ; des minorités très importantes peuvent se trouver, et en fait, se trouvent exclues du scrutin, n'émettant qu'un vote dépourvu de toute valeur. « Il faut donc, dit M. Cameau, rendre à un grand nombre d'électeurs l'usage d'un droit dont ils se trouvent en fait dépour-

1. Frère-Orbau, *la Révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 138.

vus par un procédé électoral injuste. C'est le but que nous assignons à la représentation proportionnelle » (1). Celle-ci a pour but essentiel d'assurer l'efficacité du droit de tous les citoyens à élire leurs députés, car, comme on l'a justement fait remarquer « voter n'est pas un but, ce n'est qu'un moyen, le but c'est délire » (2).

Sans doute, nous n'entendons pas dire par là que l'électeur ait un droit naturel à participer à l'élection, mais nous croyons que, dès lors qu'un pays démocratique est soumis au régime du suffrage universel, chaque électeur peut prétendre légitimement exercer le droit qui lui est conféré par la loi. « Dans une démocratie représentative, dit M. Saripolos, chaque citoyen a une prétention légale à participer efficacement à la formation des organes de l'État ; il doit nommer, en d'autres termes, une ou plusieurs des personnes physiques qui vaudront pour l'État ; il doit pouvoir choisir ses gouvernants » (3).

Mais ce droit, d'une nature spéciale, est limité en fait par la nature collective de l'élection. Dans la démocratie directe, dit M. Naville, l'exercice du droit politique est individuel ; dans la démocratie représentative, il devient collectif, par la nature même

1. Cameau, *op. cit.*, p. 44.

2. Besson, *op. cit.*, p. 67.

3. Saripolos, *op. cit.*, p. 594.

des choses » (1); le droit de chaque citoyen est donc limité pratiquement au droit d'un groupe de citoyens, et l'importance numérique de ce groupe est déterminée par le *quotient électoral*, imposé par la nature des choses. L'égalité des électeurs devient donc l'égalité des groupes électoraux et « l'égalité des groupes électoraux entraîne le caractère proportionnel de la représentation » (2). Pratiquement, la représentation proportionnelle doit donc aboutir à ce résultat : donner à tous les groupes électoraux, ayant atteint le quotient électoral, un nombre d'élus proportionnel à leur importance numérique.

Et nous pouvons maintenant conclure avec M. Cameau, en disant : « L'objectif de la représentation proportionnelle est de permettre à tous les électeurs de participer efficacement à l'élection des organes de l'État » (3) et c'est en même temps le fondement juridique le plus exact qu'on puisse lui assigner.

Ayant ainsi dégagé le côté théorique de la question, nous pouvons aborder l'étude de l'expérience

1. Naville, *la Démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle* (*Revue politique et parlementaire*, septembre 1896).

2. Naville, *La Question électorale en Europe et en Amérique*, 2^e édit. Genève, 1871, p. 206.

3. Cameau, *op. cit.*, p. 47-48.

pratique qu'a fait la Belgique de la représentation proportionnelle que nous étudierons au triple point de vue de son histoire, de son fonctionnement et de ses résultats.

CHAPITRE II

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE EN BELGIQUE

Depuis une trentaine d'années la législation électorale de la Belgique a subi une véritable transformation ; c'est presque une révolution qui s'est opérée dans une même pensée et dans un même esprit : rendre plus sincère, plus vrai, plus réel le régime représentatif.

Trois dates marquent les étapes principales de cette transformation :

C'est d'abord la loi du 9 juillet 1877 qui assure le secret du vote.

C'est ensuite la révision constitutionnelle de 1893, qui aboutit à l'institution du suffrage universel, du vote plural et du vote obligatoire (art. 47 et 48 de la constitution révisée).

C'est enfin la loi du 29 décembre 1899 qui établit la représentation proportionnelle.

Avant d'arriver à l'étude de cette dernière loi, il nous paraît indispensable de rappeler brièvement

quel était le régime électoral belge avant 1899 et l'influence des différents partis politiques qui ont approuvé ou combattu des différentes réformes ; nous comprendrons mieux quelle est l'évolution logique qu'a subi le régime électoral de la Belgique et dont la conséquence devait être l'adoption de la représentation proportionnelle.

PREMIÈRE SECTION

LE RÉGIME ÉLECTORAL DE LA BELGIQUE AVANT 1899 (1)

§ I. — ÉTABLISSEMENT DU SUFFRAGE UNIVERSEL ET DU VOTE PLURAL.

La Constitution de 1831, avait établi le cens comme base unique du droit de suffrage pour les Chambres législatives. « La Chambre des représentants, disait-elle, dans son article 47, se compose de députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder

1. Nous croyons inutile d'insister ici sur le mécanisme de la loi de 1877. Rappelons simplement que cette loi prend une série de mesures pour garantir le secret du vote et la liberté de l'électeur : un bulletin officiel de vote est remis par le président du bureau électoral à l'électeur ; celui-ci se rend dans un *isoloir* spécialement aménagé pour exprimer son vote au moyen d'un signe et dépose lui-même son bulletin plié dans l'urne.

100 florins d'impôts directs ni être au-dessous de 20 florins. »

Cette législation, qui donnait à la Belgique environ 45.000 électeurs pour une population de 4 millions d'habitants, ne survécut pas aux événements dont Paris fut le théâtre en 1848. Les Chambres belges cédant à la stupeur et aux inquiétudes du moment adoptèrent avec empressement une proposition présentée à l'improviste par le gouvernement et qui abaissait uniformément le cens, dans les villes comme dans les campagnes, au chiffre de 20 florins. Ce fut l'objet de la loi du 12 mars 1848 : elle élargissait le cadre du corps électoral jusqu'aux extrêmes limites.

Loin de satisfaire tous les esprits, ce régime électoral fut cependant très vivement critiqué. On lui reprochait d'écarter des urnes électorales la plus grande partie de la population ouvrière qui s'intéressait cependant aux luttes parlementaires. D'autre part, le cens uniforme de 20 florins, établi en 1848, créait au profit des propriétaires urbains un privilège exorbitant ; enfin, la pratique avait révélé que le cens offrait l'occasion de mille fraudes et d'abus de tout genre.

Ce régime tant décrié n'en subsista pas moins jusqu'en 1893. Cela tient entre autres causes à la procédure de la révision constitutionnelle en Belgique. L'article 131 de la Constitution reconnaît, en effet, au roi et aux deux Chambres « le droit de déclai-

rer qu'il y a lieu à la révision de telles dispositions constitutionnelles ». Le texte est précis : le pouvoir législatif ne doit pas s'en tenir à une déclaration plus ou moins générale, il doit désigner limitativement les articles qu'il juge nécessaire de modifier.

En outre, l'article 131 porte qu'après la déclaration de révision les deux Chambres sont dissoutes de plein droit et qu'il en est convoqué deux nouvelles dans les formes ordinaires. « Les Chambres, dit le texte, statuent d'un commun accord avec le roi sur les points soumis à la révision. Dans ce cas, les Chambres ne peuvent délibérer si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présentes et un changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. » Par cette disposition, le Congrès national avait voulu empêcher que la révision fut l'œuvre exclusive d'un parti et exigé qu'elle fut une transaction entre tous ces intérêts en présence. « Œuvre difficile entre toutes, dit M. Dupriez, que celle d'amener à une entente parfaite des groupes politiques habitués à se combattre, et justement sur des questions touchant vraisemblablement à l'objet de leurs luttes (1). »

C'est une proposition de M. Janson, du 19 novembre 1890 qui mit en mouvement toute la procédure de révision. Le 27 novembre 1890, M. Janson déve-

1. V. Dupriez, *l'Organisation du suffrage universel en Belgique*. Paris, 1904.

loppait sa proposition. Il chercha à placer la question au-dessus des préoccupations de parti et montra que les ouvriers pouvaient être amenés à voter la grève générale pour obtenir le droit de suffrage. M. Beer-naert, au nom du gouvernement, engagea instamment ses amis politiques à prendre en considération la demande de la gauche ; il évita cependant de se déclarer dès ce moment partisan de la révision et se contenta de dire que la question méritait dans les circonstances actuelles une discussion approfondie.

Par contre, le parti conservateur, dont M. Wøeste se fit en la circonstance le porte-parole, déclare qu'il résisterait à toute tentative d'étendre le droit de suffrage en dehors des limites de la Constitution.

Quoiqu'il en soit, la prise en considération fut votée le 27 novembre 1890 à l'unanimité des 118 membres présents. La proposition Janson fut renvoyée aux sections réunies de la Chambre qui lui firent un fort mauvais accueil. Elle fut rejetée dans 6 sections sur 7 par 51 voix contre 36 et 17 abstentions.

En réalité, les membres de la droite qui avaient voté contre ou qui s'étaient abstenus avaient moins voulu rejeter le principe de la révision que protester contre l'attitude des membres de la gauche qui avaient refusé de faire connaître en sections leurs idées sur le régime électoral à substituer au cens.

Mais l'œuvre était commencée, il ne pouvait plus être question de reculer.

Le 10 mars 1891, M. Beernaert, au nom du gouvernement, se déclare nettement favorable à la révision mais en mettant une réserve à son adhésion. « Le gouvernement estime, disait-il, que le moment est venu de décider qu'il y a lieu de réviser la Constitution, mais ceci toutefois à condition qu'en dehors de tout esprit de parti, un accord suffisant puisse s'établir sur les institutions nouvelles qu'il s'agirait d'indiquer au pays comme devant remplacer celles d'aujourd'hui. On ne comprendrait pas qu'on se mit d'accord pour abolir, sans l'être aussi, au moins dans une certaine mesure sur ce qui devrait être reconstruit (1). »

Une fois l'accord établi entre la Chambre des représentants et le Sénat sur la liste des articles à comprendre dans le travail de révision, les deux assemblées législatives furent dissoutes le 23 mai 1892.

Les élections qui suivirent la dissolution du Parlement donnèrent à la droite 93 sièges à la Chambre sur 152 et 46 au Sénat sur 76 ; radicaux et libéraux se partageaient les sièges de l'opposition.

A la demande de M. Beernaert, une commission de 20 membres fut nommée pour étudier le problème constitutionnel et cela malgré l'opposition des chefs doctrinaires, MM. Frère-Orbau, Bara, et Graux, qui

1. Rapport fait au nom de la commission centrale par M. de Smet de Naeyer, Documents parlementaires. 1890-1891, *Suppl.*, p. 7.

reprochaient à M. Beernaert, de ne pas présenter lui-même un projet rédigé au nom du gouvernement.

La commission, d'ailleurs, n'aboutit à aucun résultat devant l'intransigeance des partis, chacun maintenant ses prétentions: la droite s'attachait au régime de l'habitation et de l'occupation, dont M. de Smet de Naeyer faisait une étude approfondie dans ses rapports à la section centrale, M. Frère-Orbau s'obstinait à défendre le régime combiné du cens et du capacitarat, M. Graux voulait subordonner le droit de vote à la connaissance de la lecture et de l'écriture; l'extrême gauche préconisait avec plus d'ardeur que jamais l'institution du suffrage universel.

Devant l'impuissance de la commission, M. Beernaert présenta, le 31 décembre 1892, un projet dans lequel il faisait à la gauche modérée des concessions importantes, espérant par là rallier au moins une partie de ses membres. Ce projet établissait 3 bases distinctes de l'électorat : l'habitation d'une maison d'une valeur déterminée ; la propriété d'un immeuble d'une valeur de 2.000 francs au moins; la capacité constatée soit par un diplôme d'enseignement supérieur, soit par un certificat d'enseignement moyen, soit par un examen subi par le citoyen après sa majorité.

Ces concessions ne réussirent pas à désarmer le groupe que présidait M. Frère-Orbau et après un mois et demi de discussions, dans la séance du

11 avril, la Chambre rejeta successivement toutes ces propositions qui lui étaient soumises.

Le lendemain, dans la séance du 12 avril, M. Nysens, député de Louvain, déposait un nouveau projet transactionnel basé sur l'institution du vote plural, auquel se rallièrent tous les partis ; la commission chargée d'examiner ce projet l'accepta presque sans modifications, elle attribua à la capacité deux voix supplémentaires au lieu d'une, mais elle refusa de porter à cinq, comme le désirait M. Graux, le maximum des votes que pourrait cumuler un électeur (1).

La discussion fut courte. Les adversaires du projet avaient compris toute l'inutilité de la résistance et savaient qu'un ajournement aurait pour seul effet de compromettre l'ordre public déjà fort troublé par des manifestations de tout genre, meetings, cortèges, grèves, etc., organisées par les socialistes. Finalement, dans la soirée du 18 avril 1893, la Chambre adopta le projet de vote plural tel que l'avait amendé la commission, par 119 voix contre 14 et 12 abstentions. Le Sénat ratifia à son tour le projet dans la séance du 27 avril.

Le nouvel article 47 de la constitution révisée règle le droit de vote à la Chambre des représentants dans les termes suivants :

« Les députés, à la Chambre des représentants,

1. V. des détails dans Dupriez *op. cit.*, p. 27 et suiv.

sont élus directement dans les conditions ci-après :

» Un vote est attribué aux citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, domiciliés depuis un an au dans la même commune et qui ne se trouvent pas moins dans un des cas d'exclusion prévus par la loi.

» Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

» 1^o Être âgé de trente-cinq ans accomplis, être marié ou veuf, ayant descendant légitime et payer à l'État au moins 5 francs d'impôt du chef de la constitution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on en soit exempté à raison de sa profession.

» Être âgé de ving-cinq ans accomplis et être propriétaire :

» Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs à établir sur la base du revenu cadastral en rapport avec cette valeur.

» Soit d'une inscription au grand livre de la Dette publique ou d'un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne d'au moins 100 francs de rente.

» Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

» La propriété de la femme est comptée au mari, celle des enfants mineurs au père.

» Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants :

» A. — Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics et privés.

» B. — Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur, la loi détermine ces fonctions, positions ou professions ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées. *Nul ne peut cumuler plus de trois votes* ».

Ainsi le nouvel article 47 abolit le cens et pose le principe du suffrage universel ; mais l'adjonction du vote plural, en créant entre les électeurs une véritable hiérarchie enlève à cette institution sa base la plus solide : le principe d'égalité.

§ II. — ETABLISSEMENT DU VOTE OBLIGATOIRE (1)

C'est encore à M. Beernaert que l'on doit l'introduction dans la législation électorale belge de l'obli-

1. Sur le vote obligatoire, en général. Voir un article de M. Moreau, dans *la Revue politique et parlementaire* de 1899, t. VII, p. 41 et suiv.

gation du vote. Le 31 décembre 1892, en effet, dans une lettre à la section centrale de la Chambre des représentants, M. Beernaert faisait figurer cette réforme au nombre de celles qu'il proposait d'introduire dans les nouveaux textes constitutionnels. Le 28 janvier 1893, la section centrale répéta le principe de l'obligation par 7 voix contre 7 et 3 abstentions. La discussion publique sur le principe s'ouvrit le 31 mai 1893 par un discours de M. Beernaert. Celui-ci rappela tout d'abord que le suffrage universel était une fonction, un devoir, au moins autant qu'un droit, et cette fonction, ajoutait-il, l'intérêt social exige qu'elle soit exercée. « Le régime parlementaire, disait-il encore, repose sur la volonté nationale, exprimée par ceux qui sont appelés à exercer ce droit. Mais pour que la loi soit l'expression de la volonté nationale, pour que ceux qui ont à la faire la représentent exactement, il faut que cette volonté s'exprime, qu'elle se manifeste, qu'elle soit connue, et évidemment elle ne l'est pas si les électeurs négligent de se rendre au scrutin. Non seulement alors, la volonté nationale n'est pas connue, mais de trop nombreuses abstentions peuvent en fausser l'expression en déplaçant la majorité (1) ».

Les dangers de l'abstention s'accroissent à mesure que le droit de suffrage se généralise ; et si les abs-

1. V. *Annales parlementaires*. Chambre 1892, 1893, p. 1539-1542.

tentionnistes furent peu nombreux sous le régime censitaire, on pouvait craindre d'en voir augmenter considérablement le nombre avec le suffrage universel. L'exemple de l'Espagne, de l'Italie et surtout de la France était bien fait pour justifier de pareilles inquiétudes.

Certains députés, MM. Woeste et Graux, notamment firent, au projet de M. Beernaert une opposition irréductible. Mais leurs efforts demeurèrent vains : dans la séance du 1^{er} juin 1893, la Chambre adoptait le principe du vote obligatoire et son inscription dans la Constitution par 94 voix contre 38 et 2 abstentions. La majorité comprenait presque toute la droite, presque toute la gauche progressiste et quelques membres de la gauche doctrinaire. L'opposition était formée par la gauche doctrinaire, 7 membres de la droite et 3 progressistes.

Au Sénat, le vote obligatoire ne rencontra aucun adversaire de principe : il fut adopté dans la séance du 12 juillet par 50 voix contre 1 et 2 abstentions.

Quelle est la sanction de l'obligation du vote dans la loi ? Comment est-elle mise en ordre ? — L'officier du ministère public près le tribunal de simple police dresse, dans les huit jours de la proclamation des élus, la liste des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont l'absence n'a pas été trouvée légitime. Les électeurs sont convoqués par simple avertissement devant le juge de paix et celui-ci statue sans

appel, le ministère public entendu. La condamnation par défaut est sujette à opposition dans les six mois de la notification du jugement et l'opposition peut se faire sans frais par simple déclaration à la maison communale.

Cette procédure simple et rapide a parfaitement réussi. Même dans les cantons les plus peuplés, les poursuites pour absence de vote n'ont pas encombré les prétoires, ni retardé le cours régulier de la justice. Dans plus des trois quarts des cantons, il n'y a pas 100 poursuites par an, même les années où les élections législatives et provinciales coïncident.

L'échelle des peines a été établie dans une pensée d'extrême modération : une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de 1 à 3 francs. En cas de récidive, dans les cinq ans, l'amende prononcée sera de 3 à 25 francs, mais il est stipulé que le fisc ne pourra recouvrer ces amendes contre les citoyens dépourvus de tous biens saisissables. En cas de seconde récidive dans les dix années, la loi édicte encore la même amende et établit en outre une pénalité spéciale : l'électeur est porté sur un tableau qui demeure affiché pendant un mois à la façade de la maison communale du lieu de son domicile.

Enfin, si l'abstention se reproduit une quatrième fois, dans le délai de quinze années, les mêmes peines sont appliquées, mais la loi en ajoute une autre plus

grave et plus efficace, qui est encourue de plein droit : l'électeur est rayé des listes électorales pour dix ans, et pendant tout ce délai, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, soit du gouvernement, soit des administrations provinciales ou communales.

Quels ont été, en Belgique, les effets de l'obligation du vote ? La statistique nous montre que ce principe a eu les meilleurs résultats.

C'est ainsi qu'aux élections générales de 1894, qui suivirent la promulgation de la nouvelle loi, sur 1.811.758 suffrages dont disposaient les électeurs inscrits, il y eut 1.713.941 votes émis ; et 97.817 non émis la proportion de ces derniers était donc de 5,4 o/o.

Aux élections de 1896, pour le renouvellement de la moitié de la Chambre des représentants, sur 775.371 suffrages il y eut 717.107 votes émis et 58.272 non émis, soit 7,50 o/o.

Aux élections de 1898, pour le renouvellement de la seconde moitié de la Chambre, il y eut 889.112 votes émis, 50.095 non émis, sur un total de 939.207 suffrages inscrits. Le nombre des abstentions revenait donc à 5,3 o/o.

Aux élections générales de 1900, sur 2.270.502 électeurs inscrits, il y eut 2.34.937 votes émis et 34.613 votes non émis, soit 5,9 o/o.

Depuis cette époque, la proportion moyenne des

votes émis par rapport au nombre total des suffrages inscrits a été d'environ 6 o/o.

La statistique montre encore que, parmi les abstentionnistes cités en justice, le plus grand nombre est acquitté après avoir fourni des excuses valables ; et que le nombre des abstentions inexcusables se réduit à presque rien.

Telles sont les deux réformes électorales réalisées en Belgique par la révision constitutionnelle de 1893. Elles ont eu toutes deux des résultats importants : l'une a considérablement augmenté le nombre des électeurs de droit, l'autre celui des électeurs de fait, et ceci, à tous points de vue, est une chose heureuse. Elles ont, en outre, en attirant l'esprit du parlement sur l'organisation du suffrage universel, ouvert la porte à une réforme plus profonde et plus féconde encore : l'établissement de la représentation proportionnelle institué par la loi du 29 décembre 1899.

SECTION II

POURQUOI ET COMMENT LA REPRÉSENTATION
PROPORTIONNELLE A ÉTÉ INTRODUITE EN BELGIQUE

§ I. — POURQUOI LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE A-T-ELLE ÉTÉ INTRODUITE EN BELGIQUE ?

Ce n'est pas la vaine satisfaction de posséder un système électoral d'apparence scientifique qui a fait

adopter par la Belgique la représentation proportionnelle. Les causes qui ont déterminé cette réforme sont de deux sortes : les unes générales, et que nous étudierons d'abord, ont trait au mauvais fonctionnement et à l'injustice du système majoritaire ; les autres, particulières à la Belgique, ont trait principalement aux divisions de race et de langage, qui existent dans ce pays et à la trop grande exiguité des anciennes circonscriptions électorales.

1° *Mauvais fonctionnement et injustice du système majoritaire engénéral.* — Depuis 1830, la Belgique pratiquait le scrutin de liste majoritaire : dans chaque collège électoral, les sièges vacants étaient attribués aux candidats qui avaient obtenu la majorité des suffrages ; si, au premier tour de scrutin, la majorité absolue n'avait pas été atteinte, un second tour avait lieu, auxquels étaient seuls admises les deux listes les plus favorisées, et les sièges étaient alors répartis à la majorité relative.

On conçoit quels résultats inadmissibles peut donner un tel système.

Tout d'abord, le scrutin majoritaire est un scrutin d'écrasement : il annihile la minorité et donne à la majorité une puissance excessive. Avec un pareil procédé, une partie considérable d'électeurs, qui peut aller jusqu'à la moitié moins un de la nation légale, ne se trouve pas représentée « C'est là, dit M. Larnau, une application brutale du sys-

tème majoritaire, qui blesse trop violemment les sentiments les plus élémentaires de l'équité et de la justice » (1).

Bien mieux, on peut craindre, par suite de la répartition des votes que la majorité parlementaire ne représente en réalité que la minorité, non seulement du corps électoral, ce qui est très souvent le cas, mais même la minorité des votants. Il suffit pour cela qu'un parti obtienne de très faibles majorités dans la majorité des circonscriptions électorales et qu'une parti adverse ait de très fortes majorités dans la minorité des circonscription. Soit par exemple, 90.000 électeurs groupés en 9 conscriptions de 10.000 votants chacune. Le parti A qui possède 50.000 adhérents à ses voix réparties de la façon suivante : 9.000 voix dans chacune des quatre premières circonscriptions et 2.800 dans chacune des cinq autres. Le parti B, qui a 40.000 partisans compte 1.000 voix dans chacune des quatre premières circonscriptions et 7.000 dans chacune des cinq suivantes. Le parti A, bien qu'ayant 10.000 voix de majorité, n'aura que 4 sièges, alors que le parti B en emportera cinq.

Et il ne faudrait pas croire que ce soit là une hypothèse irréalisable. Un résultat analogue à celui que nous venons d'indiquer s'est rencontré plusieurs

1. Larnaude. *Préface de l'ouvrage de M. Saripolos. La Démocratie et l'élection proportionnelle.*

fois en Belgique, nous verrons prochainement dans quelles conditions et à quelle époque et en Hollande, en 1866 où 47.613 libéraux obtinrent 47 sièges, tandis que les conservateurs, avec 53.826 suffrages, n'en eurent que 39. En Angleterre, pour les élections qui devaient amener la chute du dernier cabinet Gladstone, 1.112.000 conservateurs obtenaient 356 sièges et 1.436.000 libéraux n'en eurent que 296.

En France, dans les élections générales qui ont eu lieu de 1876 à 1910, la moyenne des voix représentées a été de 45 o/o. Ainsi pendant toute cette période, la minorité seulement a été représentée; la majorité de cette minorité seulement a fait la loi. C'est ainsi, par exemple, que la loi sur la séparation de l'Église et de l'État, votée le 3 juillet 1905 par 341 députés, a été votée par un nombre de députés qui représentait exactement 2.647.315 électeurs, alors que le corps électoral français comptait 10.967.000 électeurs (1).

Il en est ainsi inévitablement dans tous les pays où fonctionne le procédé majoritaire. Ces résultats ne sont que la conséquence logique de sa nature et de son fonctionnement régulier. Quant nous étudierons l'histoire de la représentation proportionnelle, en Belgique, nous aurons l'occasion d'examiner les résultats invraisemblables qu'a produits dans ce

1. V. Dupuit, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 360-361.

pays l'application du scrutin de liste pur et simple.

A ces résultats, il est vrai, on a opposé ce fait qu'il s'établissait une certaine compensation dans le temps : tantôt, dit-on, ce sera un parti qui profitera de ces injustices du scrutin, tantôt ce sera un autre. Ainsi, en Belgique, le parti catholique eut plus de sièges qu'il n'aurait dû en avoir aux élections de 1884-1888-1892 ; les libéraux, par contre, furent favorisés aux élections de 1886 et de 1890. Mais, dit M. Goblet d'Alviella, « chercher l'expression exacte ou même moyenne de la volonté nationale dans un rythme dont l'amplitude est déterminée par le hasard, c'est attendre l'heure vraie d'une montre qui, tantôt avance, tantôt retarde d'un nombre indéterminé de minutes... L'alternance périodique de deux despotismes n'est pas la liberté : deux iniquités en sens contraire ne créent pas la justice (1) ».

Si maintenant nous supposons une circonscription où se rencontrent plus de deux partis, et où aucun de ces partis n'a obtenu la majorité absolue, il y a alors ballottage. Dans ce cas, en France, un second tour de scrutin a lieu et les sièges sont accordés à une majorité relative ; en Belgique, il y avait également un second tour ; mais seules pouvaient s'y présenter les deux listes ayant obtenu le plus de suffrages au premier tour. Or, dans ces élections à une

1. Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 7.

majorité relative, les candidats nommés ne sont-ils pas véritablement les élus d'une minorité, n'ont-ils pas contre eux la majorité des électeurs, divisée en plus ou moins de fractions, mais n'en restant pas moins la majorité.

Cette omnipotence de la majorité aboutit à la tyrannie. C'est, dit Montesquieu « une expérience universelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser jusqu'à ce qu'il trouve des limites » (1) ; or, la tyrannie d'une majorité est beaucoup plus redoutable que la tyrannie d'un seul homme. Le droit qui, autrefois, semblait se trouver dans la volonté d'un monarque s'incarne aujourd'hui dans un chiffre. « Le nombre a cela de terrible, qu'il peut se prendre avec une certaine bonne foi pour la justice même » (2) Aujourd'hui, où les divisions qui séparent les partis prennent une importance de plus en plus considérable, où ce ne sont plus des nuances d'interprétation qui sont en jeu, mais les principes eux-mêmes, où ces partis tendent de plus en plus à devenir des partis économiques et des partis de classes, il est à craindre que le problème majoritaire devienne de plus en plus nuisible.

Mais ce système n'a pas seulement l'inconvénient grave d'être contraire à la sincérité du régime repré-

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, Livre XI, chapitre IV.

2. Dupont White, *Introduction à l'ouvrage de Stuart Mill. Le gouvernement représentatif*.

sentatif, il a encore cet autre défaut, suivant les circonstances, d'aviver les passions politiques, ou au contraire, d'engendrer l'apathie du corps électoral

Cela est particulièrement grave dans un pays où, comme en Belgique, avant la naissance du parti socialiste, il ne se trouvait que deux partis en présence et à peu près d'égale force. Dans ce cas, il suffit quelquefois à l'un d'eux de quelques voix pour avoir la majorité absolue, et par suite, pour accaparer tous les mandats ; et dès lors, on est tenté d'user de tous les moyens, même les moins recommandables, pour conquérir ces quelques voix qui assurent la majorité. « Ce régime, dit M. Desjardins, est essentiellement un régime de combat. Quant il s'agit de vaincre ou de mourir, on prend, j'allais dire on ramasse les armes où on les trouve. On garde peu de scrupules, peu de modération dans l'emploi des moyens. Chaque fraude, chaque violence, suscitent des récriminations passionnées et paraissent légitimer des représailles » (1). La lutte est précédée d'une opération préalable que l'on a justement appelée du nom vulgaire, mais significatif de « tripatouillage » des listes électorales. « Il y a pour cela, disait M. Mommaert, des bureaux de contencieux, véritables fabriques électorales, où des hommes triturent les listes des électeurs » (2).

1. Mommaert, *La représentation vraie et la révision*, p. 23.

2. Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne*. Paris, 1894, p. 247.

Avec un pareil système, on en arrive à voter moins pour un parti que contre un autre. Les périodes électorales deviennent des périodes de troubles où toutes les passions sont déchaînées. « Ambitieux de grande et de moyenne marque intriguent et bataillent achètent et vendent, marchandent et maquignonnent, font impudemment leur métier de condottieri de la politique. Ils circonviennent l'électeur dérouté, l'étourdissent du vin vulgaire de leurs flatteries et de leurs promesses, l'enrôlent, l'arment d'un bulletin à la conquête du nombre... C'est une lutte de chacun contre tous et de tous contre chacun, lutte acharnée, impitoyable, ténébreuse, mêlée, au bout de laquelle le plus écrase le moins, avec la stupide et muette brutalité des chiffres » (1) Dès lors, il n'y a pas de promesses, de calomnies, de corruptions qui ne soient mises en jeux pour capturer les suffrages; et, comme le disait l'américain Hamilton, « ce n'est plus la vertu, c'est la corruption qui est nécessaire dans les démocraties ». C'est pour ainsi dire un devoir professionnel pour le candidat d'exploiter les passions, de répandre les calomnies, de faire naître les discordes; c'est pour lui une obligation de gagner de son côté certains électeurs peu scrupuleux, au prix de quelques sacrifices d'argent et de promesses fallacieuses. Une influence très grande est ainsi donnée à cette partie corrompue du corps électoral, dont

1. Ch. Benoist. *La crise de l'état moderne*, p. 32.

l'appoint est nécessaire pour gagner la bataille, quand les deux partis en présence sont à peu près égaux. « Le maître des élections modernes, dit M. Saripolos, c'est cet électeur indigne, cet ivrogne qui se prête à tous les rôles et qui, pour un pot de bière, crie « Vive les catholiques ! » pour deux, « Vive les libéraux ! » pour trois, « Vive les radicaux ! » et pour quatre, « Vive les socialistes ! » Cet électeur, qu'on le remarque bien, quand il a vidé tous les pots, les traite tous d'imbéciles » (1).

Ces vices du procédé majoritaire se révélèrent en Belgique, avec une particulière intensité avant l'introduction de la représentation proportionnelle, à tel point, qu'en 1883, M. Eudore Pirmez pouvait dire « l'empire romain n'a jamais été plus facile à acheter que le gouvernement de la Belgique ne l'est aujourd'hui » (2).

Et quelques années plus tard, en 1890, M. le sénateur Limpers, rappelait les scènes scandaleuses qui se renouvelaient à chaque élection : « les électeurs embrigadés, conduits militairement au scrutin, obligés de voter à bulletin ouvert, de montrer leur billet à un contrôleur avant de le déposer dans l'urne; puis la vengeance contre ceux qui avaient osé émettre librement le vote que leur dictait leur conscience » (3).

1. V. *Revue mensuelle*. juin 1890, p. 3.

2. Saripolos, *op. cit.*, p. 450.

3. V. *Revue de Belgique* du 15 janvier 1883.

Par contre, « dans les collèges électoraux où il existe une grande disproportion de force entre les partis, les minorités qui sont assurées de leur échec abandonnent la lutte. Un grand nombre d'électeurs se sentant battus d'avance, ne se dérangent pas pour voter et le système majoritaire devient aussi une cause de nombreuses abstentions » (1).

« Je ne demanderais pas mieux, disait Francisque Sarcey, que d'exercer mon dix millionième de souveraineté en déposant mon bulletin dans la boîte à suffrages. Mais je souhaiterais qu'il pesât au moins la valeur d'un dix millionième, et les choses sont arrangées de telle sorte qu'il ne pèse rien du tout » (2).

Il en était ainsi, particulièrement en Belgique, où dans nombre de districts des Flandres, les catholiques, possédant une majorité considérable, les libéraux s'étaient peu à peu désintéressés de la lutte. Les élections s'y faisaient, dit M. Goffin « dans la paix et le silence qui enveloppent les tombeaux » (3).

Quoiqu'il en soit de ces raisons générales qui se retrouvent à peu de choses près dans tous les pays,

1. V. Laffitte. *Lettres d'un parlementaire*, Paris, 1894. Lettre du 22 avril 1897.

2. F. Sarcey. *Annales politiques et littéraires* du 25 juin 1893. p. 402.

3. Cette citation, ainsi que la plupart de celles qui vont suivre est empruntée au discours que prononça, dans la discussion générale de la loi de 1899, le ministre de l'Intérieur M. de Trooz, V. ce discours dans les *Annales parlementaires*. Chambre 1898, 1899. Séance du 12 septembre 1899, p. 2543 et suiv.

les chefs les plus autorisés de tous les partis, en Belgique, critiquaient le système majoritaire.

L'honorable M. Beernaert s'exprimait ainsi : « Il n'est personne dans le parti qui ne sache l'importance que j'attache à une répartition plus juste des mandats parlementaires entre la majorité et les minorités. Je considère comme une injustice absolue, comme une injustice féconde en inconvénients et même en périls, le système d'après lequel, quelle que soit l'importance d'un arrondissement, la majorité plus un obtient tous les sièges au Parlement. »

De son côté, M. Woeste, tout en partageant une opinion contraire, quant au remède à appliquer était aussi énergique que M. Beernaert : « Le principal inconvénient du régime en vigueur, disait-il, le 3 mai 1877, c'est que des minorités excessivement importantes ne sont pas représentées. De là, ces plaintes que nous avons vu surgir sur différents points du pays, tantôt de la part des libéraux, tantôt de la part des catholiques.

M. de Smet de Naeyer reconnaissait aussi « le danger de voir une minorité exclue du Parlement », cause de faiblesse pour le fonctionnement des institutions parlementaires.

M. Vandervelde combattait lui aussi le système anciennement en vigueur, qu'il traite, dans le développement de sa proposition de révision constitu-

tionnelle, de système « théoriquement indéfendable ».

Le 20 avril 1898, à la tribune du Sénat, M. Bara, s'adressant à la droite et tout spécialement aux partisans de la représentation proportionnelle, disait : « Si vous, qui aviez la majorité, vous pensiez qu'on ne pouvait pas instaurer le suffrage universel sous la représentation proportionnelle, il fallait l'établir; c'eût toujours été meilleur que le système que nous possédons aujourd'hui... Ce qui est impossible, c'est le maintien de la situation actuelle, qui est de la dernière iniquité à l'égard du parti libéral ».

Enfin, pour arrêter là ces citations, le 24 janvier 1899. M. Janson s'exprimait ainsi au Sénat : « Je retiens tout d'abord de la déclaration du cabinet nouveau que la nécessité d'une nouvelle réforme électorale est aujourd'hui reconnue et proclamée. Il en résulte cette circonstance très grave que, dans l'opinion du gouvernement lui-même, le pays n'est plus aujourd'hui représenté comme il devrait l'être ».

Ainsi tous les partis s'accordaient pour condamner le régime existant et pour déclarer impossible le maintien du *statu quo*. Mais si tous étaient d'accord pour déplorer la situation alors en vigueur, tous ne s'entendaient pas sur le remède à employer.

Les uns se prononçaient en faveur du scrutin uninominal; d'autres réclamaient le partage des grands districts; d'autres enfin, demandaient l'adoption de la

représentation proportionnelle. Finalement, comme l'on sait, ce furent ces derniers qui l'emportèrent.

Mais pourquoi la représentation proportionnelle triompha-t-elle ? Parce que deux circonstances de fait, particulières à la Belgique, empêchaient l'application du scrutin uninominal et la division des grands collèges électoraux, et par conséquent rendaient la représentation proportionnelle seule admissible.

La première de ces deux circonstances était la densité de la population et l'exiguïté des circonscriptions électorales.

Il est d'usage, en Belgique, qu'il y ait un député par 40.000 habitants, et, comme il y a dans ce pays 152 députés, si l'on avait voulu appliquer le scrutin uninominal, il aurait fallu diviser la Belgique en 152 circonscriptions. Mais, comme la population belge est extrêmement dense, la division que nous venons d'indiquer eut donné des divisions très restreintes ; un faubourg d'une grande ville eut suffi, à lui seul, à constituer un collège électoral. Cela aggravait singulièrement les inconvénients ordinaires du scrutin uninominal, qui place l'élu sous la dépendance étroite de ses électeurs. Dans les milieux resserrés, constitués par une population de 40.000 habitants, les députés belges eussent été en contact permanent avec leurs électeurs et en but, sans cesse à leurs sollicitations. Les intérêts généraux auraient

eu dès lors les plus grandes chances de céder le pas aux considérations personnelles.

D'autre part, la division des grands arrondissements électoraux, proposée par M. Woeste, eut exigé un travail de découpage des circonscriptions électorales existantes. Or, ce travail est toujours délicat, et quelque loyauté qu'on y mette, il n'échappe jamais aux récriminations les plus vives de l'opposition. « La question des circonscriptions électorales, disait M. Frère-Orban, donnera lieu à des combinaisons où l'esprit de parti se donnera libre carrière (1). »

Pour ces diverses raisons, le scrutin uninominal et la division des grands districts furent définitivement écartés et ce fut la représentation proportionnelle qui, finalement l'emporta. Mais ce ne fut pas sans lutte ; il fallut trente-six années d'efforts acharnés et continus. L'excellence de son principe ne fut pas suffisante pour vaincre la résistance définitive de ses adversaires. Il lui fallut à l'appui une propagande sérieusement organisée.

C'est l'histoire de cette propagande que nous allons maintenant exposer.

1. V. Frère-Orban, *la Revision de la constitution en Belgique et ses conséquences*, p. 17. — V. aussi. Van den Heuvel, *Contre la généralisation du scrutin uninominal en Belgique*, Bruxelles 1899.

II. — COMMENT LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE A ÉTÉ INTRODUITE EN BELGIQUE (I)

I. — *Les origines.* — C'est à l'année 1866 qu'il faut faire remonter le début du mouvement proportionnaliste en Belgique. Il doit sa naissance, on peut le dire, à un homme dont le nom reviendra souvent au cours de ces pages : M. Jules de Smedt de Borman, alors député catholique de Furnes.

Au mois de mars 1866, la Chambre des représentants discutait une proposition tendant à augmenter la représentation de certains arrondissements où la population s'était accrue depuis le dernier recensement. Dans la séance du 21, M. de Smedt prononça un discours resté célèbre dans lequel il fit une critique pénétrante — c'était alors une nouveauté — du système majoritaire. Il montra qu'avec celui-ci, d'importantes minorités restaient exclues de la représentation nationale ; que la minorité du corps électoral pouvait obtenir facilement la majorité dans les Chambres, que les électeurs étaient fréquemment placés dans l'alternative de perdre leur suffrage ou de voter pour des candidats qu'ils n'auraient pas

1. Sur l'histoire du mouvement proportionnaliste en Belgique, voir l'ouvrage fondamental de M. Goblet d'Alviella, *la Représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme.* Bruxelles, 1900. Nous aurons très fréquemment dans les pages qui vont suivre l'occasion de nous reporter à cet ouvrage.

choisis. Et après avoir énoncé le mal, M. de Smedt donnait le remède : donner à toutes les opinions quelles qu'elles soient une représentation proportionnelle à leur importance numérique dans le pays : « Je voudrais, ajoutait-il, que l'on put dire avec vérité que la Chambre est, si je puis m'exprimer ainsi, la photographie de l'état de l'opinion publique de la nation. Aujourd'hui, il y a des opinions considérables qui sont privées de toute représentation et cela n'est ni juste ni désirable. » Et après avoir exposé et défendu le système de Hare, il concluait : « Je livre ces observations à l'examen et à l'appréciation de mes honorables collègues, persuadé que, s'ils sont convaincus comme moi du mal existant, ils chercheront consciencieusement le remède à appliquer à un état de choses que tout homme, jaloux de la sincérité, de la liberté et de la loyauté des institutions parlementaires doit profondément déplorer (1). »

Ces paroles que nous trouvons aujourd'hui si naturelles et qui sont devenues banales à force d'avoir été répétées, suscitèrent, dans le milieu où elles furent prononcées les commentaires les plus inattendus et les moins encourageants. Un membre de la Chambre des représentants déclara ne pouvoir laisser passer sans la plus énergique protestation

1. V. Albert Nyssens, Jules de Smedt, *Revue Mensuelle*, 1894, p. 5.

les thèses « extraordinaires, bizarres et dangereuses » soutenues par M. de Smedt.

Celles-ci eurent cependant un certain écho dans le pays et au début de 1870, des articles parurent dans la *Revue de Belgique*, dans lesquels l'auteur reprochait au régime majoritaire d'avoir empêché le parti libéral d'obtenir aux élections de 1864, 1866, 1868, la part de sièges à laquelle il avait droit (1).

Effectivement, quelques semaines plus tard, au renouvellement partiel de juin 1870, le parti libéral était mis en minorité, bien qu'il conservât la majorité dans le corps électoral, ce qui força le ministère à dissoudre la Chambre. A l'élection générale qui suivit, les libéraux réunirent 42.058 suffrages, les catholiques 35.501, cependant les catholiques obtinrent 72 sièges et les libéraux 52. Ces résultats éveillèrent l'attention publique qui commença alors à comprendre la nécessité de chercher un meilleur système électoral (2).

Le 3 mai 1871, Jules de Smedt, à qui les électeurs de Furnes avaient retiré son mandat en 1868, adressa au Parlement un mémoire dans lequel il demandait l'abolition du système majoritaire : cette communication ne fut même pas examinée.

Cependant, en dehors du Parlement, l'idée faisait

1. V. ces articles dans la *Revue de Belgique* de février, juillet et août 1870.

2. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 43.

son chemin. C'est ainsi qu'en 1871 la conférence du jeune barreau de Bruxelles introduisait le système Hare dans l'élection de sa commission administrative et l'année suivante, l'association libérale de Gand usait du même procédé pour l'élection de son comité central.

En 1874, revenant à la charge, Jules de Smedt publia une brochure intitulée : *De la représentation des minorité ou de la proportionnalité de l'élection*. L'auteur y exposait tout au long le système du quotient proposé par l'association réformiste de Genève et il concluait ainsi : « La grande idée dont je me suis constitué le trop insuffisant défenseur, ne date que d'hier ; elle est encore peu connue, peu appliquée, mais là où elle est révélée, elle a séduit tout à coup les intelligences d'élite, je dirai même qu'elle les a passionnées. La vérité et la justice de cette réforme doivent, en effet, subjuguier toutes les natures droites et honnêtes. Puissé-je avoir éveillé chez l'un ou l'autre qui me feront l'honneur de me lire, ce désir d'étudier cette réforme et de la propager (1). »

Cet appel fut entendu et bientôt un certain nombre de publicistes vinrent joindre leurs efforts à ceux de M. de Smedt. Parmi eux, il convient de citer Pierre de Baets qui traduisit en flamand la brochure

1. Nyssens, *op. cit.*, p. 7.

de M. de Smedt, Émile de Laveleye dont l'esprit pénétrant avait saisi de bonne heure la nécessité de garantir les droits des minorités dans le régime parlementaire (1) ; Henri Maréchal (2), Eugène Houbotte (3), enfin Victor d'Hondt, qui, en 1878, publia à Bruxelles sous le titre de *la Représentation proportionnelle* les premiers résultats de ses recherches qui avaient abouti à la découverte du commun diviseur, procéda auquel il a attaché son nom.

Quelques mois plus tard, en mai 1881, se fonda à Bruxelles, sous la présidence de M. Jules de Smedt, l'association réformiste belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle.

Elle ne tarda pas à compter près de 400 membres pris dans tous les partis politiques.

Le 8 janvier 1882, l'association commençait la publication régulière d'un bulletin, qui, sous le titre de *la Représentation proportionnelle* devait renfermer une suite ininterrompue d'études consacrées tant à la pratique qu'à la théorie de la représentation proportionnelle, une bibliographie critique des publications relatives à la réforme, enfin, un aperçu périodique des faits intéressant la représentation pro-

1. De Laveleye, *Essai sur les formes du gouvernement*. Paris, 1872, p. 125.

2. Henri Maréchal, *la Réforme électorale dans la Revue de Belgique* du 15 juillet 1876:

3. Eugène Houbotte, *la Représentation des minorités dans la Revue de Belgique*, avril 1877.

portionnelle tant à l'étranger qu'en Belgique (1).

A partir de cette époque, une propagande sérieuse s'organisa dans la presse (2) ; dans des brochures ou des mémoires (3) ; des conférences furent organisées dans des cercles privés ainsi que dans quelques associations pratiques.

A la fin de 1882, un représentant de Bruxelles proposait à la Chambre d'introduire le système de la représentation proportionnelle dans la nomination de ses commissions ; cette proposition fut repoussée. Quelques temps après, Endore Pirmez réclamait l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections communales. Survinrent les élections législatives de 1884 qui ramenèrent le parti catholique au pouvoir que les libéraux détenaient depuis 1878. Les résultats de ces élections sont des plus curieux : dans les arrondissements où il y eut lutte avec 27.030 voix les catholiques obtenaient 50 sièges alors qu'avec 22.117 voix les libéraux n'en obtenaient que 2. Devant un pareil résultat le cabinet

1. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 51.

2. Parmi les journaux favorables à la réforme, il faut citer : *le National*, *l'Europe*, *la Paix*, *le Journal de Liège*, *le Perrou* et presque toute la presse gantoise : *la Flandre libérale*, *le Bien public*, *l'Impartial* et *le Volksbelang*.

3. Notamment : A. Dechamps, *la Démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle* (1881). — Aug. Lemaire, *la Démocratie électorale par la représentation proportionnelle* (1882). — V. d'Hondt, *Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle* (1882). — Pirmez, *La représentation vraie dans la Revue de Belgique* du 15 janvier 1883.

libéral démissionna. Le premier acte de son successeur fut de dissoudre le Sénat, qui, à son tour, passa aux catholiques.

Au début de 1885, l'association belge eut l'idée de réunir, à Anvers, pendant l'exposition universelle une conférence internationale. Cette conférence se réunit effectivement à Anvers le 7 août. Après trois jours de discussion, elle adopta à l'unanimité sur l'initiative de M. Maurice Vernes et de M. Hagenbach-Bischoff la proposition suivante : la conférence internationale décide : 1^o le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral ; 2^o la représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral ; 3^o Réserves faites sur l'appréciation des nécessités de chaque pays, le système d'Houdt de la concurrence des listes avec chiffre répartiteur, adopté par l'association belge marque un progrès considérable sur les systèmes précédemment proposés et constitue un mode pratique et rigoureuse de réaliser la représentation proportionnelle.

A la suite de la conférence internationale, l'association réformiste belge vit le nombre de ses adhérents passer à 800, parmi lesquels 39 membres de la

Chambre des représentants. L'idée était en marche ; elle allait tirer une nouvelle force des élections du 8 juin 1886 qui démontrèrent une fois de plus le vice du système majoritaire. Cette fois, dans l'ensemble des arrondissements où il y avait eu lutte, 17.046 électeurs catholiques n'avaient obtenu que 17 sièges, alors qu'un nombre d'électeurs libéraux à peu près égal à 17.997 en obtenait 28. C'était le renversement de la situation créée au profit des catholiques par les élections de 1884 dans l'autre moitié du pays. C'est alors que l'association réformiste crut le moment propice pour élaborer un système pratique et rationnel de la représentation proportionnelle et pour formuler un projet de loi qui devait être déposé sur le bureau de la Chambre (1).

Ce projet admettait le principe de la concurrence des listes combiné avec le chiffre répartiteur d'Hondt, c'est-à-dire que les sièges à pourvoir dans chaque circonscription étaient répartis entre les différentes listes en présence au prorata de leur chiffre électoral. Chaque liste existe avait droit à autant de mandats qu'elles contenait de fois le commun diviseur trouvé par la méthode d'Hondt. L'électeur possédait autant de suffrages qu'il y avait de sièges à pourvoir ; il pouvait en disposer comme il l'entendait ; enfin, dans

1. V. l'Économie générale de ce projet dans Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 33 et 34.

chaque liste étaient élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Ce projet qui devait être applicable aux élections politiques et administratives fut déposé et soutenu à la Chambre le 26 décembre 1887 par M. de Smedt.

MM. Woesteet Bara firent une opposition très vive à ce projet qui fut néanmoins renvoyé aux sections. Celles-ci se réunirent peu après et deux d'entre elles l'adoptèrent tandis qu'une seule le rejeta. Dans les trois autres les membres se partagèrent en deux fractions égales, mais elles élurent des rapporteurs favorables à la réforme ; la section centrale se constitua, mais ses travaux en restèrent là et ce n'est qu'en 1891 qu'un rapport sur la question fut adressé aux Chambres ; encore ne fut-il jamais discuté. L'attention à cette époque se tournait vers les préoccupations de la révision constitutionnelle.

II. — *La Révision constitutionnelle.* — *Le projet Beernaert.* — Comme le fait justement remarquer M. Cameau (1), la question de la représentation proportionnelle n'occupa que peu de place dans les discussions relatives à la révision de la Constitution. C'était la question de l'extension du droit de suffrage qui était alors au premier plan et cela tenait à deux causes : l'une était la formation du parti ouvrier socialiste, qui, dès ses débuts réclama le droit de

1. V. Cameau, *op. cit.*, p. 107.

suffrage au profit des masses ; l'autre c'était le déclin progressif du parti libéral, qui, à chaque élection, voyait diminuer son contingent parlementaire. Ce fait se manifesta une fois de plus et d'une façon plus saisissante encore que les fois précédentes aux élections de 1888. Les partis luttèrent pour 46 sièges : 24.165 électeurs catholiques en obtinrent 44 ; 23.484 libéraux n'en obtenaient que 2. Une différence de 681 voix sur 47.649 suffrages assurait à la droite 44 sièges sur 46.

Devant de pareils résultats, la réforme électorale s'imposait. M. Beernaert, alors président du conseil était partisan d'une très large extension du droit de suffrage, mais tempérée par certaines institutions telles que le referendum et la représentation proportionnelle. Le gouvernement cependant, sur ce point, n'avait pas pris une attitude ferme. A ce moment, le Sénat fut saisi d'une proposition portant modification de l'article 48 de la Constitution qui était ainsi conçue : « Les élections se font par telles divisions territoriales et dans tels lieux que la loi détermine. La loi électorale consacre le principe de la représentation proportionnelle » (1). Cette proposition vint en discussion le 9 novembre devant la commission sénatoriale de révision, qui, après un long débat procéda au vote sur les deux points suivants :

1. V. Documents parlementaires. Sénat, 1892, p. 7. — V. aussi Représentation proportionnelle, 1892, p. 293.

1° Y a-t-il lieu d'écarter de la Constitution tout obstacle à l'organisation éventuelle de la représentation proportionnelle ? Il y eut 14 votes affirmatifs contre 2 et 1 abstention ;

2° Inscrira-t-on dans la Constitution le principe de la représentation proportionnelle pour le Sénat ? La question fut résolue affirmativement par 11 voix contre 3 et 3 abstentions.

Mais cette proposition fut repoussée par la Chambre. Tout ce qu'on put obtenir d'elle, ce fut qu'elle votât le texte suivant proposé par M. de Smedt de Naeyer : « La constitution des collèges électoraux et pour chaque province est réglée par la loi. » Le Sénat n'insista pas, d'autant plus que ce texte permettait l'introduction éventuelle de la représentation proportionnelle et qu'il était inutile de songer, d'autre part, à obtenir dans chaque Chambre la majorité des deux tiers nécessaire pour inscrire la représentation proportionnelle de la Constitution. Le Sénat admit donc, à l'unanimité moins une abstention le texte voté par la Chambre ; il est devenu le paragraphe 1^{er} de l'article 50 de la constitution révisée.

L'association réformiste qui n'avait pas perdu l'espoir de voir triompher la représentation proportionnelle, résolut alors de démontrer par une expérience pratique, les avantages de cette institution et de prouver à ceux qui trouvaient que c'était de

« l'horlogerie électorale », combien elle était facilement réalisable. A cet effet, elle organisa à Bruxelles un simulacre d'élection proportionnelle. Un comité d'hommes politiques appartenant à tous les groupes de la capitale, convoqua les électeurs pour le troisième dimanche de novembre, afin d'élire 18 représentants d'après le mode de votation exposé dans le projet électoral de l'association réformiste. Six listes furent supposées en présence, chacune d'elles composée de personnages décédés qui avaient joué un rôle politique.

Cette élection simulée réussit pleinement : 12.000 citoyens répondirent à la convocation, les opérations se poursuivirent avec une facilité décisive ; il n'y eut que 333 bulletins blancs ou nuls. Le dépouillement, effectué au bureau de la maison du peuple, dura à peine quatre heures. La répartition, opérée d'après le système d'Hondt, donna 10 sièges aux socialistes, 4 au radicaux, 2 aux démocrates flamands, 1 aux catholiques et 1 aux libéraux. Dans chaque liste, ce furent les candidats les plus notables qui l'emportèrent, grâce aux suffrages de préférence (1).

L'expérience était donc concluante, comme le comité organisateur le fit valoir dans la circulaire qu'il publia quelque jours plus tard pour remercier

1. V. adresse aux chambres législatives. Compte rendu de l'élection du 19 novembre, p. 310 et suiv.

les électeurs qui avaient répondu à son appel : « c'est la première fois, lit-on dans ce document qu'un essai est tenté sur des bases aussi larges. La grande expérience réalisée à Genève en 1891, n'a pas, à beaucoup près, attiré autant de votants et n'a pas été couronnée d'un pareil succès. Et cependant, c'est elle qui a entraîné l'adoption de la représentation proportionnelle pour les élections du canton de Genève. Nous concluons donc que la représentation proportionnelle est parfaitement réalisable en Belgique, au point de vue technique et que nos législateurs peuvent entrer sans arrière pensée dans la voie de la justice électorale » (1).

Encouragé par ces résultats et se sentant soutenu par le roi, qui avait émis le vœu de voir adopter par les chambres une loi « sagement représentative », le gouvernement déposa le 6 mars 1894 sur le bureau de la Chambre, un projet de loi consacrant l'application de la représentation proportionnelle. Ce projet, connu sous le nom de « projet Beernaert » et que l'on qualifiait « d'heureuse transaction » (2) n'appliquait la représentation proportionnelle que dans les circonscriptions élisant au moins deux députés (3). Le régime majoritaire était maintenu dans les 9 arron-

1. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.* p. 70-71.

2. V. *Revue mensuelle*, 1894, p. 98.

3. V. ce projet et l'exposé des motifs qui l'accompagne dans les *Documents parlementaires*, Chambe 1893-1894, p. 178-191.

dissements uninominaux. Quant au Sénat, il n'y avait plus qu'un collège par province. C'est au système d'Hondt qu'on s'adressait pour faire la part de chaque parti ; toutefois on instituait un *quorum* en n'admettant à la répartition, que les listes ayant obtenu au moins les quotités suivantes des voix :

$\frac{2}{5}$ dans les collèges élisant 2 membres ; $\frac{1}{3}$ dans les collèges élisant 3 membres ; $\frac{1}{4}$ dans les collèges élisant de 4 à 6 membres ; $\frac{1}{5}$ dans les collèges élisant de 7 à 12 membres ; $\frac{1}{6}$ dans les collèges de 13 membres et au delà.

L'ordre de préférence entre les candidats était déterminé par le rang que leur avaient assigné les signataires de l'acte de présentation ; cet ordre pouvait être renversé par les électeurs au profit d'un ou de plusieurs candidats, mais seulement dans le cas où les suffrages de préférence dépasseraient le total des bulletins de liste qui acceptaient ou étaient censés accepter l'ordre établi par les parrains. Enfin à côté des députés effectifs on instituait des suppléants, afin de supprimer la nécessité des élections partielles.

Ce projet reçut un assez bon accueil dans le public et dans la presse. Certains proportionnalistes cependant, lui reprochèrent de maintenir le système majoritaire dans neuf arrondissements et de fausser, par l'introduction d'un *quorum*, le fonctionnement du système d'Hondt. Par contre, il souleva au sein du Parlement les critiques les plus vives de la part de

représentants appartenant à tous les partis : maintenant que la réforme avait pris corps, certains se sentaient plus directement menacés dans la possession de leur mandat. « Il est si facile, dit M. Goblet d'Alviella, de persuader aux hommes politiques que l'intérêt de leur pays se confond avec celui de leur parti et l'intérêt de leur parti avec celui de leur personne. » (1)

MM. Woeste et Frère-Orban se firent les porte-paroles des anti-proportionnalistes ; le premier, dont l'influence était énorme dans le camp de la droite, se livra à une propagande effrénée, qui porta ses fruits, comme nous allons le voir par la suite. De son côté, Frère-Orban, dans une brochure qui eut un grand retentissement : *la Révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, s'efforça de démontrer que la représentation proportionnelle rendrait tout gouvernement impossible en favorisant le fractionnement à l'infini des partis politiques. Il la proclamait moins nécessaire que jamais sous un régime de suffrage universel, puisque celui-ci devait déjà assurer à l'excès la représentation des minorités.

C'est en vain que les associations libérales flamandes avaient dans une adresse au Parlement demandé l'application de la représentation proportionnelle ; c'est en vain que M. Goblet d'Alviella prédit aux libéraux l'écrasement de leur parti par le

1. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 74.

suffrage universel joint au régime majoritaire (1) ; le projet Beernaert fut rejeté dans l'ensemble des sections par 75 voix contre 49 ; 18 libéraux s'étaient joints aux opposants de droite, alors que 22, tant modérés qu'avancés avaient voté avec le gouvernement (2).

C'est à la suite de cet échec dans les sections que M. Beernaert et ses collègues adressèrent leur démission au roi. M. Beernaert aurait pu poser la question de cabinet et il est probable que s'il s'y était résolu il l'aurait emporté ; mais il préféra se retirer. Le 20 mars il justifiait ainsi cette décision devant la Chambre :

« Une forte majorité s'est prononcée contre nos propositions ; elle les a condamnées pour ainsi dire sans discussion, mais non assurément sans les avoir étudiées, et, chose remarquable, cette majorité se composait presque en proportion égale de membres appartenant aux divers groupes de la Chambre, comme si tous avaient également à se plaindre. Nous sommes donc en présence d'une manifestation d'opinion sur le caractère de laquelle il serait difficile de se tromper. Peut-être cependant ces considérations ne nous auraient-elles pas paru suffisantes pour renoncer à un débat public ; on ne s'est pas attaché pendant vingt ans à une idée que l'on croit juste,

1. V. *Revue de Belgique*, 15 août 1887.

2. V. la revue *la Représentation proportionnelle*, 1894, p. 130.

bonne, sagement conservatrice, sans désirer faire un effort suprême pour en assurer le succès » (1). Mais le renouvellement prochain des Chambres ne laissant pas le temps de présenter, discuter et voter un nouveau projet, le cabinet estimait qu'« une retraite immédiate s'imposait » (2).

M. Beernaert se retira donc ; ses collègues, à part M. Le Jeune, ne crurent pas devoir le suivre dans sa retraite. Les deux démissionnaires furent remplacés par deux proportionnalistes, MM. de Smet de Naeyer et Bergerem. M. de Burlet assumait la présidence du cabinet. Tout en affirmant ses sympathies pour la représentation proportionnelle, le nouveau chef de cabinet présenta un projet de loi qui organisait les élections législatives exclusivement d'après le principe majoritaire « La nécessité constitutionnelle d'assurer le renouvellement des Chambres avant l'époque de leur prochaine réunion ordinaire, disait l'exposé des motifs, doit primer toute autre considération ; elle commande d'ajourner l'examen des systèmes nouveaux (3) ».

Quelques jours plus tard, MM. Féron et Hanrez

1. V. *Annales parlementaires*. Chambre, 1893-1894, séance du 20 mai 1894, p. 867.

2. V. Sur ce point : Van der Smissen, *l'État actuel des partis politiques en Belgique* (*Annales des sciences politiques*, 15 septembre 1898).

3. Documents parlementaires, Chambre, séance du 10 avril 1894.

reprenaient à la Chambre le projet de M. Beernaert mais en supprimant les concessions que celui-ci avait cru devoir faire aux partisans d'une transaction, notamment l'admission du quorum et le maintien des circonscriptions uninominales ; ils exigeaient en outre sur chaque bulletin l'émission d'un vote de préférence en faveur d'un candidat au moins et ils interdisaient le panachage sous peine de nullité (1).

Malgré les courageux efforts de MM. Beernaert, Nyssens, Loslevers, à droite ; de MM. Féron, Janson, Hanssens, Houzeau, Bergé à gauche, la proposition Féron fut rejetée par 61 voix contre 31 (2).

Mais si la campagne des antiproportionnalistes était parvenue à constituer dans le Parlement une majorité hostile à la représentation proportionnelle, la nouvelle réforme avait malgré tout beaucoup gagné dans l'opinion publique. La presse notamment lui devenait de plus en plus favorable. Aux premiers journaux qui l'avaient soutenue dans ses débuts, il fallait joindre *l'Étoile belge*, *l'Indépendance*, *le Journal de Bruxelles* *le Patriote*, *la Réforme*.

De nombreuses publications vulgarisaient le principe de la réforme ; les systèmes proposés devenaient chaque jour plus nombreux et suscitaient de nou-

1. V. ce projet dans les Documents parlementaires. Chambre, 1893, 1894, p. 201-206. Rapport de M. Delebecke.

2. V. la discussion de cette proposition. *Annales parlementaires*. Chambre 1893-1894, p. 1408-1421, 1429-1458, 1463-1481, 1491-1498, 1500-1514, séances des 15, 16, 17, 18 mai 1894.

velles discussions. Un publiciste libéral, M. Arthur d'Hoffschmidt, publiait 2 brochures : *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle* (1) et *la Représentation proportionnelle et la revision de la constitution* (2), qui eurent un grand retentissement en raison surtout de l'âpreté des attaques que l'auteur dirigeait contre la représentation proportionnelle. Les proportionnalistes répliquèrent dans de nombreuses brochures et dans *le Bulletin de l'Association réformatrice*. Parmi ces publications diverses, il en est deux que nous devons signaler à raison de leur importance ; ce sont : *la Représentation vraie* (3) et *la Sincérité du régime représentatif en Belgique* (4), dues toutes deux à M. Mommaert. La première de ces brochures était complétée par un *Questionnaire résumé de la représentation proportionnelle*, qui, reproduit à part, fut l'objet d'une distribution abondante et servit considérablement à vulgariser le système du commun diviseur.

Quelques jours après la proposition Féron, deux sénateurs libéraux firent au Sénat une tentative suprême pour introduire au moins le principe de la représentation proportionnelle dans la loi électorale ; ils proposaient de supprimer le rouage le plus

1. V. cette brochure. Bruxelles, 1891.

2. V. cette brochure. Bruxelles, 1893.

3. V. cette brochure. Bruxelles, 1891.

4. V. Cette brochure. Bruxelles, 1894.

vicieux du système majoritaire, les ballotages, en décidant que, si le premier tour n'avait pas donné de majorité absolue, il y aurait lieu de répartir les sièges entre les candidats proportionnellement à leur chiffre respectif de suffrages.

A cette proposition, le Gouvernement opposa une fin de non-recevoir basée sur l'impossibilité absolue de faire prévaloir dans l'autre chambre une modification quelconque d'un régime électoral si laborieusement édifié. La proposition, présentée sous forme d'un amendement au Code électoral, ne réunit que 17 voix (toutes de gauche) contre 36 et 4 abstentions (1).

Quatre mois après, le suffrage universel fonctionnait pour la première fois en Belgique; le corps électoral était pour le coup plus que décuplé; en y comprenant les votes pluraux, le nombre des suffrages exprimés dépassa un million huit cent mille.

Le premier tour de scrutin n'assura la majorité parlementaire à aucun des partis en présence; au second tour, les catholiques obtenaient 104 sièges sur 152 et le parti libéral qui eut dû se voir attribuer 49 sièges, avec le système proportionnel n'en avait que 20. Encore n'obtint-il cette faible part de représentation qu'en s'alliant dans de nombreuses circons

1. *Annales parlementaires*, 1893-1894. Sénat, séance du 26 juin, 1894, p. 604 à 609.

criptions avec les radicaux et les socialistes. Le suffrage universel opérant sur de plus grands chiffres avait rendu les injustices encore plus flagrantes (1).

Ainsi, c'est le parti libéral qui fit tous les frais de cette révolution électorale ; c'est ce parti qui, par suite, avait le plus d'intérêt à l'introduction de la représentation proportionnelle, et pourtant, c'était celui où cette réforme rencontrait alors le plus d'hostilité dans la fraction modérée du parti. Les élections de 1894 furent une dure leçon pour les libéraux anti-proportionnalistes : des 17 qui avaient voté en section contre le projet Beernaert, pas un seul ne trouva grâce devant le régime majoritaire. « Les députations, dont ils avaient voulu sauvegarder l'unité, restèrent homogènes, mais ce fut au profit des leur adversaires (2). »

Au Sénat, le parti libéral sortit de l'élection un peu moins maltraité. A la suite des ballotages, la haute assemblée comprit 52 catholiques et 20 libéraux ; mais le parti libéral fut de nouveau frustré de sa part dans l'élection des 26 sénateurs provinciaux.

Devant de pareils résultats, le Gouvernement comprit enfin son devoir et se décida à tenter un nouvel effort en faveur de la représentation propor-

1. Errera, *Revue de droit public et de science politique, chronique politique*, 1900, t. XIII, p. 506.

2. V. Goblet d'Aviella, *op. cit.*, p. 86.

tionnelle, en demandant son application aux élections communales. Toutefois, il n'osa pas aller jusqu'à supprimer, dans ces élections, le régime majoritaire.

En effet, le projet présenté le 5 juillet 1895 se bornait à supprimer le ballottage. Il portait que, dans tous les cas où les candidats ne réuniraient pas la majorité absolue, les mandats de conseillers communaux seraient distribués proportionnellement entre les listes concurrentes ; cette distribution se ferait suivant les règles du système d'Hondt. Toutefois, pour être admise à la répartition, toute liste devait atteindre le tiers des voix s'il y avait moins de 4 membres à lire ; le quart, si le nombre des sièges était de 4 à 6 ; le cinquième, s'il était de 7 à 12 ; le sixième, s'il dépassait 12 (1).

Les antiproportionnalistes attaquèrent naturellement le projet peu audacieux cependant. M. Woeste, l'éternel ennemi de la représentation proportionnelle, qui redoutait de voir l'unité de l'administration des communes détruite par la présence d'un parti d'opposition, fit encore des efforts désespérés pour amener le rejet du projet gouvernemental (2). Ces efforts

1. V. Documents parlementaires. Chambre 1884-1895, p. 307-317 (Exposé des motifs et texte du projet).

V. aussi le rapport de M. Ligy. Doc. parl., chambre, 1894-1895, p. 338-373.

2. V. la discussion du projet, *Annales parlementaires*. Chambre, 1894-1895, p. 2821-2837-2840-2862-2897-2901-2917-2924 (séances des 24, 26, 27, 28 août 1895).

furent vains cette fois ; un amendement tendant à introduire intégralement la représentation proportionnelle dans toute les communes de plus de 2.000 âmes fut repoussé par 2 voix de majorité et le projet du gouvernement fut voté, dans la séance du 28 août, par 68 voix contre 55 et 1 abstention. Ce furent 9 voix de gauche qui, en se déplaçant, assurèrent le succès du gouvernement.

Le 27 octobre 1895, on faisait la première application de la représentation proportionnelle dans une grande partie de la Belgique. Le système nouveau donna les résultats les plus satisfaisants : les opérations s'effectuèrent avec une facilité et une rapidité qui surprirent les électeurs et les scrutateurs. Et la revue *la Représentation proportionnelle* pouvait dire : « Qu'on ne nous parle plus jamais de l'inapplicabilité de notre système. La critique en a été victorieusement réfutée par les faits ; on n'oserait plus la reproduire sérieusement aujourd'hui (1). »

« Ainsi tombait, dit M. Goblet d'Alviella, une des objections les plus répandues contre la représentation proportionnelle et en particulier contre le système du commun diviseur. Le public se trouvait du coup familiarisé avec l'idée de la réforme et avec son application (2). »

Les élections de 1896 vinrent encore accentuer

1. Revue *la Représentation proportionnelle*, 1895, p. 133.

2. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 91.

les vices du système majoritaire. Les catholiques obtinrent 72 sièges au lieu de 48 qui auraient dû leur revenir, les libéraux 4 au lieu de 13, les socialistes 1 au lieu de 10. Rien qu'à Bruxelles où 89.000 suffrages clérico-indépendants emportaient les 18 sièges, 40.000 libéraux et 73.000 radico-socialistes n'avaient aucune part de représentation. A Anvers, 42.000 suffrages libéraux, à Namur, 30.000 suffrages catholiques n'obtenaient pas un seul mandat. Dans l'ensemble du pays le nombre des suffrages catholiques avait notablement baissé et pourtant à la Chambre, la droite s'était renforcée de 6 membres. De pareils résultats ne pouvaient que servir la cause proportionnaliste et comme *l'Etoile belge* l'écrivait le lendemain du scrutin « le véritable vaincu de la journée, c'est le régime majoritaire ».

Aussi les quelques libéraux et progressives qui siégeaient encore à la Chambre crurent le moment opportun de faire une nouvelle tentative en faveur de la représentation proportionnelle. Le 19 novembre 1896, MM. Hense, Hambursin, Gillard, Lorand et Magnette présentèrent une proposition de loi appliquant la représentation proportionnelle aux élections législatives et provinciales, ainsi qu'à l'élection des sénateurs provinciaux. Cette proposition reproduisait les dispositions essentielles des projets précédents et notamment du projet Féron. Elle fut

développée par M. Hense, dans la séance du 24 novembre, prise en considération et renvoyée aux sections ; mais celles-ci ne furent jamais appelées à en délibérer.

On constate alors, pendant l'année 1897, un ralentissement dans la propagande proportionnaliste qui subit un temps d'arrêt. L'association réformiste avait fait coup sur coup des pertes irréparables. La mort lui avait enlevé en 1890, Eudore Pirmez ; en 1891, Eugène Anspach ; en 1892, Émile de Laveleye, en 1894, Jules de Smedt ; en 1896, Émile Delecourt. M. Nyssens était devenu ministre du Travail dans le cabinet dans la présidence avait passé de M. de Burtet à M. Vandenpeerboom, et M. Beernaert s'était laissé « remiser » (1) à la présidence de la Chambre. *La Revue mensuelle de l'association* qui ne paraissait plus régulièrement depuis 1895 subit une interruption complète en 1898. Un appel lancé aux proportionnalistes par M. Beernaert le 17 mars 1898 resta sans résultat, bien qu'on ait « battu le rappel », comme disait M. Woeste avec satisfaction.

Les élections de 1898 vinrent secouer l'engourdissement des propagandistes de la proportionnelle. Les résultats de ceux-ci furent encore plus singuliers que les précédents. Dans le Hainaut, le parti libéral réunit 109.273 suffrages, les catholiques

1. Coblel d'Alviella, *op. cit.*, p. 116.

124.499 et les socialistes 222.822 ; sous un régime de représentation proportionnelle les libéraux auraient obtenu 6 sièges, les cléricaux 7 et les socialistes 13, or, les socialistes en obtinrent 20, les catholiques 4 et les libéraux 2. En revanche, aux élections sénatoriales, le parti libéral recevait bien au delà de ce qu'il aurait dû avoir : dans le Hainaut et la province de Liège, alors qu'il avait obtenu seulement 3 sièges sur 45 à la Chambre, il emportait au Sénat tous les sièges sauf 3.

C'est surtout l'institution du ballottage, comme le fait très justement remarquer M. Goblet d'Alviella qui amenait ces résultats invraisemblables : partout où les trois partis s'étaient trouvés en présence, c'est plus que jamais à une minorité que le second tour avait livré tous les sièges. Ainsi, à Soignies, les socialistes n'avaient réuni que 21.806 suffrages contre 31.475 voix libérales et catholiques ; cependant, ils emportaient les trois sièges. Il en était de même à Thuin où les voix socialistes ne s'élevaient qu'à 17.689 contre 29.669 suffrages libéraux et catholiques. Il en était encore ainsi à Liège où c'était une minorité de socialistes et de radicaux coalisés qui emportaient tous les sièges ; à Tournai où une minorité cléricale en faisait autant ; à Ath où c'était la minorité libérale. Et c'est à la collection de toutes ces minorités qu'on demandait de fournir la représentation exacte de la volonté nationale.

Les élections provinciales qui suivirent de quelques jours les élections législatives présentèrent à peu près le même aspect. Presque partout il y eut des ballottages qui donnèrent lieu aux coalitions les plus singulières, notamment dans les six cantons de l'agglomération bruxelloise qui participèrent à l'élection. Dans les cinq cantons où les trois partis se trouvèrent en présence, les libéraux réunirent 38.450 voix contre 29.400 aux catholiques et 21.500 aux socialistes. Or, au ballottage, la minorité libérale, grâce à l'appui tantôt des socialistes, tantôt des catholiques évincés par le premier tour emporta 34 sièges ; les deux autres partis, qui ensemble formaient la majorité n'en obtinrent aucun. A Saint-Gilles, le seul canton où les catholiques n'avaient pas présenté de liste, ils votèrent pour les libéraux qui l'emportèrent au premier tour ; dans tout le Brabant, le parti socialiste n'obtint que 5 sièges sur 91 (1).

Les circonstances étaient on ne peut plus favorables à la reprise de la propagande en faveur de la représentation proportionnelle. Effectivement, dans une réunion d'adhérents tenue au mois de décembre de la même année, les proportionnalistes décidèrent qu'on ajouterait, au titre de l'association réformiste, la dénomination de « Ligue nationale pour la représentation proportionnelle » et qu'un conseil général,

1. V. *les Ballottages et la morale des dernières élections* (*Revue de Belgique*, 15 juin 1898).

composé d'hommes politiques appartenant à tous les partis serait créé. En outre, on devait constituer des sous-comités mixtes pour soutenir l'action dans toutes les parties du pays (1).

Le nouveau conseil général, composé de 109 membres, dont 69 appartenaient au Parlement, publia un manifeste dans lequel il faisait appel au bon sens, à l'équité et à la clairvoyance du peuple belge, pour soutenir la campagne en faveur de l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections aux assemblées délibérantes de tous les degrés, et tout d'abord dans les élections législatives (2).

III. — *Le projet Vandenpeereboom.* — La réorganisation de l'association réformiste avait produit une vive impression, tant à cause du nombre et de l'influence des personnalités qui la composaient que pour l'éventualité qu'elle avait fait naître d'un rapprochement entre les socialistes et les libéraux, pour mettre fin aux iniquités d'une législation électorale qui leur déniait leur part légitime de représentation.

Le gouvernement comprit enfin que le moment était venu de prendre position : il ne pouvait rester plus longtemps indifférent devant un mouvement aussi marqué ; il fallait coûte que coûte proposer une solution.

La difficulté venait de ce que les membres du

1. V. *Revue mensuelle*, 1899, p. 8 et suiv.

2. V. *Revue mensuelle*, 1899, p. 10.

cabinet étaient divisés sur la question de la réforme électorale : M. Nyssens restait franchement proportionnaliste, MM. Vandenpeerboom et Schollaert penchaient pour le scrutin uninominal. Les antiproportionnalistes, ayant à leur tête M. Bara et M. Woeste pensèrent alors profiter de ce manque de cohésion pour rallier une majorité en faveur du scrutin uninominal, auquel paraît-il, le roi Léopold II, qui s'était déjà prononcé en faveur de la représentation proportionnelle, avait adhéré. Toujours est-il que le samedi 20 janvier, le roi autorisait le cabinet Vandenpeereboom à préparer un projet de loi rendant le scrutin uninominal applicable dans tout le pays.

MM. Nyssens et Paul de Smet offrirent alors leur démission, préférant se retirer que de s'associer à une tentative d'établissement du scrutin uninominal. Le choix de leurs successeurs fut arrêté le lendemain ; ce devaient être MM. Helleputte et de Broqueville.

Mais, dit M. Goblet d'Alviella, « on n'a jamais su exactement ce qui se passa le dimanche... Toujours est-il que le lundi 22 janvier MM. Cooreman et Liebaert, amenés soudainement au palais, sans qu'on leur laissât même le temps de consulter leurs amis, en sortirent membres du cabinet » (1). M. Liebaert était adversaire du scrutin uninominal et M. Cooreman faisait partie du conseil général de la ligue pour la représentation proportionnelle.

1. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 105.

Un grand nombre de membres de la gauche, libéraux et socialistes, signaient le 26 décembre un manifeste, où, après avoir dénoncé le remaniement ministériel comme une atteinte aux institutions parlementaires, ils adressaient à l'opinion publique un énergique appel dont la conclusion était ainsi formulée : « A bas le scrutin uninominal ! Vive le suffrage universel ! » Puis l'association réformiste invita tous les groupes politiques et tous les comités électoraux du pays, à se prononcer en faveur de la représentation proportionnelle. Quarante-cinq se déclarèrent dans ce sens avec divers tempéraments ; 15 autres se bornèrent à repousser le scrutin uninominal ; celui-ci ne fut appuyé que par le Volksbond de Maeseyck, l'arrondissement de M. Helleputte. Seule l'association conservatrice d'Anvers se prononça formellement pour le maintien du *statu quo* (1).

Dès lors, la partie était perdue pour le scrutin uninominal ; M. Woeste lui-même le reconnut à la Chambre en disant le 8 février, que ce système lui paraissait le régime de l'avenir, mais non celui du présent.

Le gouvernement se décida alors à déposer un projet de loi introduisant le principe de la représentation proportionnelle dans les élections législatives. Toutefois, il n'osa pas en demander franchement

1. V. *Revue mensuelle, les associations catholiques et le vote uninominal*, 1899, p. 60.

l'application intégrale ; s'inspirant des paroles de M. Woeste, il déclara que, dans l'état actuel de l'opinion il fallait écarter d'une part l'uninominal, d'autre part la représentation proportionnelle intégrale, et que le remède à la situation se trouvait dans « une solution du juste milieu », qui aurait la chance d'assurer par là même la paix du pays (1).

Ce projet, connu sous le nom de projet Vandenpeereboom, se présentait donc comme une véritable transaction : chaque opinion devait recevoir satisfaction d'un côté ou de l'autre ; aux proportionnalistes on offrait d'introduire la répartition proportionnelle dans tous les arrondissements élisant au moins six représentants et trois sénateurs, c'est-à-dire : Bruxelles, Gand, Anvers, Liège, Louvain, Charleroi et Mons, arrondissements dont tous les sièges appartenaient à l'opposition ou semblaient destinés à lui revenir en cas de coalition entre les partis anticléricaux. Aux partisans du statu quo, on accordait la satisfaction de maintenir l'ancien régime dans le reste du pays, soit dans trente-cinq petits arrondissements où la représentation proportionnelle eut surtout avantage l'opposition. Les uninominalistes et les binominalistes recevaient également satisfaction, grâce à la conservation des districts

1. V. Rapport fait au nom de la section centrale par M. de Trooz, *Documents parlementaires*. Chambre, 1898-1899, p. 11 (Séance du 21 juin 1899).

comptant un et deux sièges ; et pour les partisans du quorum, on décida que toute liste, pour arriver à la répartition, devait réunir le sixième des suffrages valables. Cette mesure empêchait les radicaux d'arriver à la répartition dans n'importe quel arrondissement ; elle en excluait également les libéraux à Gand, peut-être même à Bruxelles et à Liège (1).

M. Vandenpeereboom avait voulu satisfaire tout le monde, nul ne fut surpris qu'il ne contenta personne (2).

Le projet Vandenpeereboom fut, en effet, très mal accueilli. Les proportionnalistes lui reprochèrent de n'appliquer la réforme qu'aux grandes circonscriptions, d'admettre le quorum qui est contraire à la véritable proportionnalité ; enfin, de ne pas employer le système d'Hondt comme procédé de répartition. De son côté, l'opposition anti-cléricale dénonça le projet comme un odieux coup de parti, faisant remarquer que c'était une manœuvre destinée à perpétuer abusivement la domination cléricale par la réalisation des quatre objets suivants :

1° Assurer la représentation des minorités là où la majorité appartenait à l'opposition ;

2° Maintenir la domination des majorités là où ces majorités étaient cléricales ;

1. V. *Documents parlementaires*, Chambre, 1898-1899, p. 279 283 (Exposé des motifs et projet de loi).

2. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 111.

3° Rompre la coalition grandissante des partis anti-gouvernementaux ;

4° Empêcher les démocrates chrétiens de se constituer en parti autonome.

La presse fit une opposition très vive au projet. Tous les membres de la gauche, libéraux et socialistes, dans une séance plénière tenue le 12 mai, décidèrent de demander l'ajournement et, au cas où l'ajournement serait repoussé, de refuser de prendre part à toute discussion (1).

Cependant, M. Vandenpeereboom se refusa à faire aucune concession, et malgré cela, son projet fut accepté à la section centrale par 4 voix contre 3 et M. de Trooz nommé rapporteur (2). Mais lorsque le 23 juin, M. Vandenpeereboom voulut prendre la parole à la Chambre, il se trouva en but aux insultes de l'opposition, dont les membres quittèrent la salle et lorsqu'avant la discussion on procéda à l'appel nominal, on constata que la Chambre n'était pas en nombre. Le lendemain, la discussion recommença ; le vote donna au projet du gouvernement 88 voix contre 16 et 11 abstentions. Ces abstentions venaient des membres de l'opposition qui voulaient profiter de l'occasion pour exprimer publiquement leurs sentiments.

1. V. le Manifeste adopté par la gauche dans cette réunion, dans Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 112.

2. V. le rapport de M. de Trooz, *Documents parlementaires*, Chambre, 1898-1899, p. 309 à 338.

Le lendemain, la discussion prit une tournure telle qu'on dut suspendre la séance, et le mercredi 28, il y eut une véritable bagarre (1).

L'agitation du Parlement eut son écho dans la rue : les socialistes parcourant la ville en chantant la *Marseillaise*, se rencontrèrent avec la police ; celle-ci fut obligée de charger plusieurs fois ; il y eut de part et d'autre des blessés.

Mais le 30, le gouvernement qui redoutait une révolution, se montra disposé à céder, ce qui amena une détente. M. Vandenpeereboom demanda à la Chambre de s'ajourner à quelques jours afin de lui laisser le temps de préparer une autre solution. Le 4 juillet, le cabinet déclarait qu'il retirait son projet, et le 5 août il était démissionnaire.

IV. — *Le projet de Smet de Naeyer. — Le vote de la loi du 29 décembre 1899.* — Le Ministère qui prit le pouvoir, se constitua sous la présidence de M. de Smet de Naeyer.

Le 8 août, le jour même où le cabinet se présentait devant les Chambres, le nouveau président du Conseil déclarait qu'il se donnait pour tâche de résoudre le problème dans un sens large et patriotique. Cette solution, ajoutait-il, ne pouvait se trouver que dans une application intégrale de la représen-

1. V. le récit détaillé des événements qui se déroulèrent alors, dans Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 117 à 120.

tation proportionnelle. Le jour même, il déposait un projet de loi rédigé dans ce sens (1).

Le projet ministériel était bien cette fois une application intégrale de la réforme, basée sur le système d'Hondt, sans quorum, mais avec quelques innovations qui ne portaient pas atteinte au principe même de la représentation proportionnelle. La représentation proportionnelle était appliquée dans tout le pays ; les petits districts n'élisant que deux ou trois députés, étaient groupés pour en rendre possible le fonctionnement.

Ce fut là la seule modification, d'ailleurs indispensable, que l'on fit subir à la géographie électorale. Le projet instituait, en outre, des députés suppléants, dont l'élection se faisait par le même scrutin que celle des effectifs.

C'était, ainsi que le disait le gouvernement, une « œuvre de loyauté ». Aussi le projet fut-il accueilli sans défiance, même par les adversaires du cabinet.

Le 17 août, le Conseil général de la Ligue pour la représentation proportionnelle, où les socialistes s'abstenaient désormais de paraître, vota à l'unanimité la déclaration suivante :

« Déclare que la loi proposée par le gouvernement s'inspire loyalement des projets préparés par l'association en dehors de tout esprit de parti ;

1. V. ce projet. *Documents parlementaires*, Chambre, 1898-1899, p. 462-469 (Exposé des motifs et texte du projet de loi).

» Adjure le gouvernement et les députés partisans de la réforme, de s'opposer à tout amendement qui, par l'introduction d'un *quorum* ou l'application d'un mode moins exact de représentation proportionnelle, priverait les divers partis de la part de représentation à laquelle ils ont droit. »

Les libéraux, doctrinaires ou progressistes, qui avaient enfin compris que la représentation proportionnelle était désormais leur seule sauvegarde, saisirent l'occasion unique qui leur était offerte. Seuls les plus ardents d'entre les socialistes eussent désiré recommencer l'agitation qui leur avait si bien réussi lors du projet Vandenpeereboom ; mais cette fois ils étaient seuls ; ils n'avaient plus pour eux la gauche modérée et leurs efforts restèrent vains.

L'examen du projet du gouvernement par le Parlement fut fort long. La Chambre le retint en discussion, du 12 septembre au 24 novembre (1). La discussion générale, commencée le 12 septembre 1899, ne fut close que le 25 octobre. La Chambre entendit 35 orateurs qui prononcèrent 44 discours : 19 pour et 25 contre le projet. La discussion générale des articles, commencée le 25 octobre, se prolongea jusqu'au 24 novembre ; 42 orateurs produisirent des

1. Voir le rapport à la Chambre de M. de Jaer. Doc. parlement. Chambre, 1898-1899, p. 489-498.

Pour la discussion, voir *Annales parlementaires*, Chambre, 1898-1899, p. 2543-2601, 2605-2645, 2648-2678, 2693-2702, 2727-2754, 2766-2819, 2824-2879, 2883-2893, 2903-2955.

observations ; 27 discours pour et 36 contre les dispositions du projet furent prononcés.

De cette longue et fastidieuse discussion, où l'on répéta ce qui avait déjà été dit et redit souvent, il faut retenir le discours du ministre de la Justice, M. Van den Heuvel (1). Celui-ci prit en mains la défense du projet, dont il fit, avec beaucoup de compétence, l'apologie. Il démontra d'abord la nécessité absolue d'une complète réforme électorale et indiqua les motifs qui justifiaient l'introduction de la représentation proportionnelle. Parmi ces motifs, il n'hésita pas à ranger la nécessité de restituer au parti libéral la part d'influence à laquelle celui-ci avait droit numériquement. « Si ce parti, dit-il, veut redevenir quelque chose, remonter à la surface de l'eau, il ne le peut. Le hasard de la distribution des électeurs et du tracé des circonscriptions donne au socialisme — ce que celui-ci a eu la clairvoyance de comprendre — le moyen de l'arrêter et de le tenir au fond de la rivière, jusqu'à ce qu'il ait abandonné dans une coalition, une partie de son indépendance. Cela est-il juste politiquement ? cela est-il utile pour le pays ou pour le Parlement ? »

M. Van den Heuvel discuta ensuite les principaux griefs allégués contre la réforme et termina en adjurant le parti libéral de se joindre aux conservateurs,

1. Voir ce discours, *Annales parlementaires*. Chambre, 1898-1899, séance du 27 septembre 1898.

montrant que toutes les œuvres législatives durables, telles que la rédaction de la constitution de 1830, les lois électorales de 1878, etc..., n'auraient pas été accomplies sans le secours des libéraux.

Malgré une tentative suprême de M. Woeste, qui prédisait l'anéantissement de la majorité conservatrice, malgré M. Helleputte, qui traitait le projet d'inconstitutionnel, parce que « la représentation proportionnelle, disait-il, c'est la législation directe appliquée aux pays à grande population » (1), le gouvernement eut gain de cause et, finalement, la représentation proportionnelle fut votée par 70 voix (dont 65 de droite et 5 de gauche) contre 63 (dont 33 de droite et 30 de gauche) et 8 abstentions. Ainsi, le principe nouveau ne l'emportait qu'à 7 voix de majorité.

Au Sénat, la discussion dura beaucoup moins longtemps qu'à la Chambre, car la majorité des membres de la Haute assemblée était favorable à la réforme (2).

La commission de l'Intérieur, saisie du projet voté par la Chambre, l'adopta par 5 voix contre 2 et choisit comme rapporteur M. Léger, dont les

1. Van der Smisten, *la Représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900* (*Annales des sciences politiques*, juillet 1900, p. 594).

2. Voir cette discussion, *Annales parlementaires*. Sénat, 1899-1900, p. 37-61, 70-153.

écrits antérieurs attestaient la compétence en cette matière (1).

Il convient de signaler au cours de cette discussion, un remarquable discours de M. Van den Heuvel, prononcé dans la séance du 21 décembre et dans lequel, après avoir justifié, en raison et en droit, la représentation proportionnelle, il exposait le mécanisme et l'organisation de la nouvelle réforme. Le lendemain, le Sénat votait, sans modifications, le projet adopté par la Chambre, par 61 voix contre 26 (dont 12 de droite et 14 de gauche) et 6 abstentions. Huit jours après, le 30 décembre, la loi paraissait au *Moniteur*.

« Il y avait trente-six ans, dit M. Goblet d'Alviella, que l'idée de la représentation proportionnelle avait fait son apparition en Belgique, dix-neuf que l'association réformiste belge avait commencé sa propagande (2). » Ce n'est pas trop, si l'on songe qu'un grand pas avait été fait « dans la voie de la sincérité du régime représentatif et aussi dans la voie de la justice » (3).

C'est ainsi que fut introduit dans la législation belge, le principe de la représentation proportionnelle, il nous reste à voir comment il y a été appliqué.

1. Voir le rapport de M. Léger, Doc. parl. Sénat, 1899-1900, p. 7-13.

2. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 141.

3. Van den Hendel, discours prononcé au Sénat, le 21 décembre 1899.

CHAPITRE III

LE MÉCANISME DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE (1)

En étudiant, dans un chapitre précédent, les principaux systèmes qui ont été imaginés pour réaliser l'idée de la représentation proportionnelle, nous avons indiqué que c'était à celui de la concurrence des listes que s'étaient ralliés les législateurs belges. C'est effectivement ce procédé qu'a consacré la loi du 29 décembre 1899. Il s'agit donc, dans chaque circonscription, de répartir les mandats disponibles entre les différentes listes en présence, au prorata de leur chiffre électoral, et dans chaque liste entre les différents candidats.

1. V. sur ce point : Mommaert, *Le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 décembre 1899*. Bruxelles 1900. — Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*. Bruxelles, 1900. — Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*. Paris 1901, p. 188 et suiv. Cameau. Thèse citée, p. 129 et suiv. — Rolin. « Communication présentée au congrès international de droit comparé, tenu à Paris en 1900 ». — Vanlaer, *Le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après le nouveau système électoral belge*. (*Revue politique et parlementaire*. Juillet 1900, p. 67).

Tel est le principe posé par la loi. Mais comment celle-ci en a-t-elle assuré la réalisation ? C'est ce qu'il faut rechercher. Il importe, comme l'a dit M. le ministre de la Justice Van Hendaugel, à la tribune du Sénat, le 21 décembre 1899, il importe de « démontrer le mécanisme » de la nouvelle loi et « d'examiner séparément chacun de ses rouages principaux » (1).

SECTION I

OPÉRATIONS PRÉLIMINAIRES AU VOTE (2)

Elles concernent la détermination des circonscriptions électorales et la présentation des candidats.

§ 1.— DÉTERMINATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Avant la loi du 29 décembre 1899, les règles suivantes présidaient à l'établissement des circonscrip-

1. V. ce discours dans les *Annales parlementaires*. Sénat, 1899-1900, p. 120 et suiv.

2. La loi du 20 décembre 1899 a rendu la représentation proportionnelle applicable aux élections sénatoriales aussi bien qu'à celles de la Chambre des représentants. Toutes les opérations se poursuivent en même temps et devant les mêmes bureaux. Les électeurs sont munis de deux catégories de bulletins, blancs pour l'élection des députés, roses pour le Sénat. Donc, sauf exception, toutes les règles que nous exposerons au cours de ce chapitre seront les mêmes pour l'élection des membres des deux Chambres.

nistratif. (Le royaume belge était divisé en neuf provinces électorales pour l'élection des représentants et des sénateurs :

1° L'unité électorale était l'arrondissement administratifs, subdivisées elle-mêmes en 41 arrondissements administratifs) ;

2° Chaque arrondissement élisait autant de représentants qu'il y avait de fois 40.000 habitants et autant de sénateurs qu'il y avait de fois 80.000 habitants.

3° L'élection, dans les arrondissements où il y avait plusieurs représentants ou sénateurs à élire se faisait au scrutin de liste.

4° Dans le cas où deux arrondissements administratifs n'avaient pas une population suffisante pour élire séparément un sénateur, ils étaient réunis pour ne former qu'une circonscription et nommer ensemble un sénateur.

L'application de la représentation proportionnelle était incompatible avec le scrutin uninominal qui fonctionnait en un certain nombre d'arrondissements : une réforme était donc nécessaire. Or, pour l'accomplissement de cette réforme, on se trouvait aux prises avec deux conceptions différentes : d'une part, organiser de grandes circonscriptions, permettant de se rapprocher le plus possible de la proportionnalité absolue ; d'autre part, garder les vieux cadres qu'il n'était guère possible de briser sans bles-

ser des traditions respectables ni de sérieux intérêts.

Pour concilier les deux points de vue opposés, M. Vandervelde avait proposé, lors de la discussion générale de la loi, de prendre comme unité électorale non plus l'arrondissement, mais la province, et il avait déposé un amendement dans ce sens à l'article premier du projet gouvernemental. A l'appui de son amendement, M. Vandervelde avait fait remarquer qu'avec le système des petites circonscriptions, le nombre des voix perdues était considérable (1). Et l'honorable député invoquait, à l'appui de ses dires, un article publié dans la revue de la représentation proportionnelle, dans lequel M. d'Houdt faisait le compte maximum des voix perdues avec les différents systèmes. D'après M. d'Houdt, avec la circonscription nationale élisant une seule liste de 152 représentants, il y aurait, au maximum 1,28 o/o de voix perdues ; avec les circonscriptions provinciales, le maximum serait de 10,26 o/o ; avec le système uninominal, le maximum pouvait atteindre 49,99 o/o. « Dans ces conditions, concluait M. Vandervelde, tous les avantages de la représentation proportionnelle sont complètement annihilés ou considérablement affaiblis ».

Malgré ces raisons, la Chambre des représentants rejeta l'amendement Vandervelde le 27 octobre 1899

1. V. le discours de M. Vandervelde, *Annales parlementaires*, Chambre, 1898-1899, séance du 26 septembre 1899, p. 2.656.

par 98 voix contre 42 et, abstention et adopta finalement, par 75 voix contre 55 et abstention (1), le texte du gouvernement ainsi conçu :

Article premier. — Le texte de l'article 136 du Code électoral est remplacé par le texte suivant :

Les élections pour la Chambre des représentants et pour le Sénat se font par arrondissement administratif. Toutefois, deux ou plusieurs arrondissements peuvent être réunis pour l'élection des représentants et des sénateurs.

Quand la discussion de ce texte vint au Sénat, M.-M. Janson et le baron Walther de Salur-Longchamps reprirent l'amendement de M. Vendervelde tendant à décider que les élections se feraient par province. Mais le Sénat, comme la Chambre, se montra réfractaire à cette modification, et dans la séance du 22 décembre 1899 repoussa l'amendement de M. Janson (2) et adopta l'article premier du projet tel qu'il avait été voté par la Chambre des représentants.

1. Voir le détail de ce vote, *Annales parlementaires*, Chambre, 1898-1899, séance du 27 octobre 1899, p. 2879.

2. Il n'y a pas lieu d'indiquer le nombre des votants, pour ou contre l'amendement, le vote ayant eu lieu par assis et levés (V. *Annales parlementaires*, 1899-1900, p. 141.)

§ 2. — PRÉSENTATION DES CANDIDATS

« Nos lois électorales, dit M. Mommaert, veulent avant tout que nos luttes politiques soient loyales et franches, sans surprises ni manœuvres de la dernière heure. Aussi, les candidatures doivent-elles être présentées au moins quinze jours avant le jour fixé pour le scrutin. Les candidats seront donc connus ; leur programme et leurs aspirations politiques pourront dès lors être discutés devant le grand public, dans les débats de la presse et les réunions d'électeurs. C'est ainsi, seulement, que les électeurs pourront se décider en connaissance de cause, après examen des titres des candidats et discussion de leurs tendances politiques, sociales et économiques » (1).

La nouvelle loi a maintenu plus énergiquement que jamais la nécessité de cette présentation. Présentation et non pas seulement, comme notre loi française l'exige, « déclaration de candidature » : une liste de candidats, une candidature isolée, ne sont admises à participer aux chances du scrutin que si elles sont présentées sous la forme d'un dépôt effectué au chef-lieu de l'arrondissement par cent électeurs au moins, de la circonscription. Ces électeurs sont les parrains de la liste.

1. Mommaert, *op. cit.*, p. 1.

La règle est applicable aux élections sénatoriales. Toutefois, lorsque deux districts, pour l'élection à la Chambre ne forment qu'un arrondissement sénatorial, les cent parrains du candidat sénateur doivent être pris par moitié dans chaque arrondissement.

L'acte de présentation, contresigné par le candidat est remis par trois des signataires au président du bureau principal qui en donne récépissé.

Deux modifications au régime antérieur ont été rendues nécessaires par l'application de la représentation proportionnelle :

La première de ces modifications concerne l'ordre dans lequel les candidats d'une même liste figurent sur cette liste. Dans la législation précédente, la question avait peu d'importance et la loi avait prescrit que l'inscription se ferait suivant l'ordre alphabétique. Il n'en est plus de même avec la loi de 1899 et la question acquiert dans le régime nouveau une très grande importance, puisque c'est l'ordre d'inscription qui détermine la désignation des élus et la loi laisse aux parrains le soin d'indiquer l'ordre dans lequel les candidats sont présentés.

La seconde modification a eu pour objet de rendre possible l'élection de suppléants qui puissent, en cas de vacance, occuper la place laissée vide, sans que la situation des partis se trouve modifiée. En vertu de la loi de 1899, les parrains peuvent donc, s'ils le jugent utile, présenter des candidats à la suppléance,

mais le nombre de ces candidats ne peut excéder celui des candidats effectifs présentés sur la même liste, ni dépasser le maximum de 4, 5 ou 6, suivant que la liste comprend moins de 7, 8 ou 9 ou plus de 9 candidats. Un candidat peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant sur la même liste.

La loi de 1899 a, d'autre part, consacré le principe de la prohibition des candidatures multiples : un candidat ne peut faire partie de deux listes différentes dans un même collège. De même, nul ne peut être candidat dans plus d'un collège électoral en même temps. « On a voulu par là, dit M. Cameau, éviter qu'un candidat ne fasse voter sur son nom, dans plusieurs circonscriptions électorales et n'organise en sa faveur un véritable plébiscite (1). »

L'institution des candidatures préalables faisant connaître à l'avance le nombre exact des candidats présentés, permet de procéder à l'élection sans lutte lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à conférer.

A ce sujet, la loi a prévu trois hypothèses :

1° Lorsqu'il n'est présenté qu'une seule liste, si le nombre des candidats titulaires correspond au nombre des mandats effectifs, ces candidats sont déclarés élus sans autre formalité.

2° Si, dans le même cas, le nombre des titulaires

1.

est inférieur au nombre des mandats à répartir, on fait appel aux suppléants jusqu'à concurrence du nombre de sièges disponibles.

3^e Enfin, la loi prévoit le cas où il y a plusieurs listes en présence. Dans ce cas, si le nombre des candidats titulaires et suppléants ne dépasse pas le nombre des sièges à pourvoir, tous les candidats sont proclamés élus.

Dans tous les autres cas, les opérations électorales suivent leur marche normale.

SECTION II

LE VOTE

§ 1. — LE BULLETIN DE VOTE

Conformément au Code électoral du 9 juillet 1877, c'est l'autorité compétente, c'est-à-dire le bureau principal de chaque circonscription qui, d'après les présentations faites par les parrains, formule et fait imprimer le bulletin de vote qui sera remis à chaque électeur au moment où il se présentera pour voter. La dimension, la forme, le contenu de ce bulletin est réglé par la loi elle-même.

Les bulletins contiennent, imprimées, les différentes listes en présence. Chaque liste a droit à une colonne particulière. Elle indique d'abord les noms des candidats titulaires et ensuite, séparés par le mot

« suppléants », les noms des candidats à la suppléance (1). Les candidatures isolées occupent la dernière place, dans une colonne spéciale.

Chacune des listes et chacun des noms des candidats isolés sont surmontés d'une case qui servira à l'électeur à exprimer son vote. Une case semblable, mais de dimensions moindres, se trouve en regard du nom de chaque candidat. Le classement des différentes listes en présence sur chaque bulletin se fait par voie de tirage au sort.

Le classement des candidats, nous l'avons vu, est fait par les parrains. Mais cet ordre de présentation ne lie pas absolument l'électeur, il ne lui met pas « le lacet au cou », comme le déclarait M. Woeste (1). Ce n'est qu'une simple indication que les électeurs sont libres de suivre ou de rejeter. Ceux-ci peuvent, en effet, à l'aide des suffrages de préférence, voter pour leurs candidats favoris et détruire ainsi un classement proposé par les parrains.

Les listes étant ainsi dressées et classées, les bulletins imprimés sont transmis aux présidents des différentes élections du vote. Ceux-ci les remettent directement aux électeurs lorsqu'ils se présentent pour voter, et ici commence le rôle de l'électeur.

1. V. Mommaert, *op. cit.*, p. 9.

1. *Annales parlementaires*, Chambre, séance du 27 septembre 1899.

§ 2 — MODES DE VOTATION

Le principe fondamental en la matière réside dans le principe du vote uninominal. Chaque électeur, quelle que soit l'étendue de la circonscription dont il fait partie, ne peut voter que pour un candidat titulaire et pour un candidat suppléant. Dès l'instant qu'il exprime un suffrage, il prend partie pour une opinion et de là cette double conséquence, d'une part qu'il ne peut pas voter pour un candidat titulaire et pour un candidat suppléant appartenant à des listes différentes (parce qu'il adhérerait par ce double vote à deux opinions considérées comme contradictoires), et d'autre part qu'en votant nominativement pour un candidat, il accepte par avance que son suffrage profite à un autre candidat de la même opinion, c'est-à-dire de la même liste. Tout suffrage valablement exprimé a donc une double influence : il compte pour un au profit de la liste et pour un au profit du candidat, titulaire au suppléant sur lequel il s'est porté.

Il est certain que la disposition de la loi belge que nous venons d'analyser limite la liberté de l'électeur. Elle empêche, a-t-on dit, ce dernier, de choisir ses candidats préférés dans une ou plusieurs listes, elle le contraint à se ranger dans un parti déterminé, elle proscriit ce qu'on appelle « la liberté du pana-

chage ». Celle-ci trouva dans tous les partis des défenseurs opiniâtres. Certains orateurs, tout en admettant qu'on obligeât l'électeur s'il voulait émettre un vote utile à se prononcer pour l'un des partis en présence, formulèrent le regret que l'on ait autorisé les parrains des listes à imposer l'ordre de préséance entre les candidats. Le gouvernement offrit alors de modifier son système, en ce sens que les simples votes de listes dans la case supérieure seraient désormais comptés comme s'ils étaient nominativement donnés au premier candidat ; les suffrages excédants, c'est-à-dire les suffrages qui dépasseraient en faveur de ce candidat le quotient au chiffre répartiteur commun, seraient attribués, comme votes nominatifs, au second candidat de la liste et ainsi de suite par ordre dévolutif.

C'est le système qui, effectivement, a prévalu. Il constitue une amélioration sérieuse aux dispositions primitives du projet.

En pratique, l'électeur a quatre manières de voter :

1° *L'électeur approuve sans restriction l'ordre de présentation des candidats*, il laisse au mécanisme électoral le soin de déterminer à quel candidat son suffrage sera directement utile et pour cela il se contente de désigner la liste de son choix. Entré dans l'isoloir établi par la loi de 1877 pour assurer le secret du vote, il noircira avec le crayon officiel le

point central de la petite case placée en tête de la liste de son choix. S'il a ainsi voté en tête de la liste, cela signifie qu'il adhère à l'opinion représentée par cette liste et qu'il porte nominativement son suffrage sur le premier candidat titulaire et sur le premier candidat suppléant qui y figurent (art. 259 al. 2).

2° L'électeur approuve l'ordre des candidats titulaires, mais n'approuve pas l'ordre des candidats suppléants. — Appartient-il, par exemple, à l'opinion que représente la liste 1, il accepte Paul pour candidat titulaire (se reporter au bulletin de vote), mais il préfère Jules comme suppléant à Alfred ou Xavier. En noircissant le point clair de la petite case placée en regard du nom de Jules, il exprimera à la fois son adhésion à l'ordre de présentation des candidats titulaires et ses préférences personnelles pour le candidat suppléant Jules (art. 259, al. 3).

3° L'électeur approuve au contraire l'ordre des candidats suppléants, mais n'accepte pas celui des candidats titulaires. — Appartient-il à l'opinion que représente la liste 1, il ne tient pas plus à tel ou tel suppléant, mais préfère Jean à Paul comme candidat titulaire et aurait voulu lui voir donner la première place. En noircissant le point clair de la petite case placée en regard du nom de Jean, il exprimera à la fois son adhésion à l'ordre de présen-

tation des candidats suppléants et ses préférences pour le candidat titulaire Jean.

4° *L'électeur n'approuve ni l'ordre des candidats suppléants ni l'ordre des candidats titulaires.* — C'est Jean comme titulaire, c'est Jules comme suppléant qui ont ses préférences. Il exprimera ses préférences en noircissant le point clair de la petite case placée en regard du nom de Jean et le point clair de la petite case placée en regard du nom de Jules.

En un mot, l'électeur a le choix entre désigner simplement la liste à laquelle il adhère, ou désigner nominativement l'un ou l'autre, ou l'un et l'autre de ses deux candidats préférés, titulaire et suppléant.

Voilà ce qu'il peut faire ; mais la loi a dit aussi (art. 261) ce qu'il ne pouvait pas faire : il ne peut pas voter nominativement pour plus d'un candidat titulaire et d'un candidat suppléant, ni *a fortiori* voter pour plusieurs listes, car ce serait dépasser les limites de son pouvoir. Il ne peut pas non plus émettre à la fois un vote en tête de liste, qui implique acceptation à l'ordre de présentation et un vote nominatif au profit de tel candidat titulaire ou suppléant, qui signifierait qu'il n'accepte pas l'ordre de présentation.

Enfin il ne peut pas voter pour un candidat titulaire appartenant à une liste et pour un candidat suppléant appartenant à une autre liste, puisque tout

suffrage exprimé implique nécessairement adhésion à une opinion.

Telles sont les facilités accordées à l'électeur par la loi de 1899 et les restrictions qu'elle lui impose. Une fois que l'électeur a voté, d'une des quatre manières que nous venons d'indiquer, son rôle est terminé. Les présidents des bureaux de vote mettent les bulletins sous enveloppe et les transmettent au siège du bureau de dépouillement. C'est à ces derniers qu'incombe le soin de classer ces quatre sortes de bulletins, de telle façon que l'on puisse déterminer ensuite le nombre de voix qui doivent être attribuées à chaque liste, et dans chaque liste à chaque candidat.

SECTION III

OPÉRATIONS POSTÉRIEURES AU VOTE

Elles concernent le dépouillement du scrutin et la répartition des sièges entre les listes et entre les candidats de chaque liste.

§ 1. — DÉPOUILLEMENT DU SCRUTIN

Les bureaux de dépouillement ne sont pas chargés de proclamer les résultats du scrutin. Leur rôle se borne à examiner la validité des bulletins de vote et

à les classer en différentes catégories indiquées par la loi.

Le dépouillement, ainsi que nous venons de le voir, fait apparaître quatre catégories de bulletins valables :

- 1° Les bulletins marqués en tête de liste ;
- 2° Les bulletins marqués seulement au nom d'un candidat suppléant ;
- 3° Les bulletins marqués seulement au nom d'un candidat titulaire ;
- 4° Les bulletins marqués à la fois au nom d'un candidat titulaire et d'un candidat suppléant.

Après avoir procédé au tri de ces quatre catégories de bulletins, les scrutateurs feront le compte et l'attribution à chacune des listes en présence, de ceux des bulletins de la première catégorie (bulletins marqués en tête de liste) qui leur reviennent.

Soit par exemple :

Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4
—	—	—	—
18.000	4.000	8.000	6.000

Prenant ensuite les bulletins de la seconde catégorie (bulletins marqués seulement au nom d'un candidat suppléant), ils feront l'attribution à chaque candidat de ceux des bulletins qui lui reviennent, et auront soin de totaliser pour chaque liste les suffrages ainsi exprimés, soit :

Liste 1		Liste 2		Liste 3	
Xavier...	200	Jacques...	50	Victor...	500
Alfred...	150	Auguste...	200		
Jules....	150				
Léon....	0				
Total.	500	Total.	250	Total.	500

On procédera de la même manière pour attribuer les suffrages exprimés, dans les bulletins de la troisième catégorie au profit des candidats titulaires. Cette première attribution faite, et sans même qu'il soit nécessaire d'en totaliser les résultats, les scrutateurs prendront immédiatement les bulletins de la quatrième catégorie (bulletins marqués à la fois au nom d'un candidat titulaire et au nom d'un candidat suppléant et calculeront le nombre des suffrages qui de ce chef reviennent aux candidats titulaires. Soit :

Liste 1		Liste 2		Liste 3	
Paul.....	300	Valère...	500	Louis...	500
Jean.....	700	Arthur...	6.250		
Albert...	4.000				
François.	500				
Total.	5.500	Total.	6.750	Total.	500

Prenant à nouveau les bulletins de la quatrième catégorie dont ils viennent de faire l'attribution aux candidats titulaires, les scrutateurs attribueront à chacun des candidats suppléants les suffrages aux-

ARRONDISSEMENT DE.....

ÉLECTION DE 5 REPRÉSENTANTS

/e.....

1

PAUL	•
JEAN	•
ALBERT	•
FRANÇOIS	•
<i>Suppléants</i>	
XAVIER	•
ALFRED	•
JULES	•
LÉON	•

2

VALÈRE	•
ARTHUR	•
<i>Suppléants</i>	
JACQUES	•
AUGUSTE	•

3

LOUIS	•
<i>Suppléant</i>	
VICTOR	•

4

RAYMOND	•
---------	---

Spécimen du Bulletin de vote officiel

quels ces bulletins leur donnent respectivement droit et ces suffrages viendront s'ajouter à ceux qu'exprimaient déjà en faveur des candidats suppléants, les bulletins de la seconde catégorie. Soit :

Liste 1	Liste 2	Liste 3
—	—	—
Xavier... 1.800	Jacques.. 450	Victor... 250
Alfred... 850	Auguste.. 6.050	
Jules.... 1.350		
Léon.... 0		

Après ces opérations, il est facile de déterminer, d'une part, le chiffre électoral de chaque liste ; d'autre part, le nombre des suffrages nominatifs attribués à chacun des candidats titulaire ou suppléant.

Le chiffre électoral de chaque liste s'obtient en additionnant par liste les résultats des trois premières opérations (1° total des bulletins marqués en tête de liste ; 2° total des suffrages nominatifs accordés aux candidats suppléants sur les bulletins de la seconde catégorie ; 3° total des suffrages nominatifs accordés aux candidats titulaires sur les bulletins de la troisième ou quatrième catégorie).

Ce qui donne, dans l'exemple que nous avons choisi :

	Liste 1 —	Liste 2 —	Liste 3 —	Liste 4 —
Opération I	18.000	4.000	8.000	6.000
— II	500	250	600	
— III	<u>5.500</u>	<u>6.750</u>	<u>500</u>	<u> </u>
Total.....	24.000	11.000	9.000	6.000

Le nombre des suffrages nominatifs attribués à chacun des candidats titulaires est déterminé par l'opération III. Quant au nombre des suffrages nominatifs attribués à chacun des candidats suppléants, il s'obtient en additionnant, pour chacun de ces candidats, les résultats de la deuxième et de la quatrième opération, soit :

	Liste 1 —		Liste 2 —
Xavier.	200 + 1.800 = 2.000	Jacques.	50 + 450 = 500
Alfred.	150 + 850 = 1.000	Auguste	200 + 6.050 = 6.250
Jules ..	150 + 1.350 = 1.500		
Léon...	0 + 0 = 0		

	Liste 3 —
Victor.....	500 + 250 = 750

§ 2. — RÉPARTITION DES SIÈGES

C'est le bureau principal de chaque circonscription qui est chargé d'opérer le recensement géné-

ral des votes et de proclamer les résultats du scrutin.

Il a une double mission :

1° Répartir les mandats entre les listes en présence ;

2° Désigner dans chaque liste les candidats élus.

Nous examinerons séparément chacune de ces deux opérations.

I. — RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES LISTES. —

Chacune des listes en présence a droit à un nombre plus ou moins important de sièges, suivant que son chiffre électoral est plus ou moins élevé. Mais comment s'établit la proportion ?

Le système le plus simple, celui qui se présente naturellement à l'esprit, est celui du *quotient*. L'opération se ramène à une simple règle de trois : on additionne le nombre des suffrages valablement exprimés, on divise le total par le nombre des sièges à pourvoir et on obtient ainsi le quotient électoral. Chaque liste a droit à autant de sièges qu'elle contient de fois ce quotient. Ainsi, supposons une élection dans laquelle il y ait 20 sièges à pourvoir et 200.000 votants, le quotient électoral est 10.000. L'opinion qui réunit 90.000 voix obtient 9 sièges ; celle qui réunit 70.000 voix, 7 sièges ; celle qui réunit 40.000 voix, 4 sièges.

Mais la situation n'est pas toujours aussi simple à régler et ce procédé ne peut fonctionner que lorsque la somme des voix obtenues par chacune des

listes est exactement divisible par le quotient. Il en est très rarement ainsi ; presque toujours, il y a des restes et dès lors, si nous employons le système du quotient, il reste des sièges qui ne sont pas attribués.

Ainsi modifions, quelque peu les chiffres de notre exemple : supposons que la première liste ait obtenu 87.000 voix, la seconde 69.000, la troisième 44.000. Dans 87.000 il y a 8 fois seulement le quotient, dans 69.000 6 fois, dans 44.000 4 fois. Il en résulte que 18 sièges seulement auront été répartis. A qui donnera-t-on les deux derniers ? Deux solutions ont été proposées pour résoudre la difficulté :

La première consiste à attribuer les sièges disponibles aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. C'est le système connu en Belgique sous le nom de système Struye.

La seconde les attribue aux listes ayant les plus fortes fractions d'électeurs non représentées. C'est le système des fractions forcées.

Aucun de ces procédés ne donne des résultats satisfaisants :

Le système Struye a l'inconvénient de favoriser injustement les majorités. Prenons un exemple (1) : supposons qu'il s'agisse de répartir 5 sièges entre 614 conservateurs et 399 radicaux. Le quotient est

1. Mommaert, *la Sincérité du régime représentatif*, p. 31. Cet exemple est emprunté aux élections qui ont eu lieu en 1892 dans le canton du Tessin.

202 ; il entre 3 fois dans 614 et 1 fois dans 399. Reste un siège vacant. Si l'on applique le système Struye, il est donné aux conservateurs qui obtiennent ainsi 4 sièges et les radicaux 1 seul, alors que, proportionnellement, ils eussent dû en avoir 3 contre 2. En effet, en donnant 4 sièges à la liste conservatrice, on lui confère 1 siège pour 153 suffrages environ, tandis que la liste radicale n'obtient qu'un mandat pour 399 voix. On peut donc dire que le système Struye favorise injustement les majorités.

En outre, ce système pousse les partis à se coaliser, étant donné qu'ils ont tout avantage à recueillir le plus grand nombre possible de suffrages, pour se voir attribuer les sièges restant disponibles après la première répartition.

C'est cependant ce système que consacrait, comme nous l'avons vu le projet Vandenpeerboom. Son application aurait eu pour conséquence l'exclusion presque absolue des libéraux, car ceux-ci, n'étant presque nulle part la majorité, n'auraient obtenu que les sièges répartis à l'aide du quotient électoral.

Le système des fractions forcées, qui paraît plus juste au premier abord, ne donne pas de meilleurs résultats (1). Il mesure, en effet, l'importance des partis de deux façons différentes.

Soit, en effet, 3 sièges à répartir entre 3 listes. La

1. V. Cameau, *op. cit.*, p. 152 et suiv.

première compte 1650 voix, la deuxième 680 et la troisième 670. Le quotient électoral est 1.000. Il rentre 1 fois dans la liste n° 1 qui, de ce chef, obtient un mandat. A qui va-t-on attribuer les deux autres sièges ? Le système des fractions forcées les confère aux deux plus fortes fractions, soit 680 et 670. De telle sorte que chaque parti a droit à un siège. Ce résultat est évidemment critiquable ; on exige de la liste n° 1 1.000 voix pour 1 siège ; pour la liste n° 2, on se contente de 680 voix et pour la liste n° 3, de 670 voix. « Il y a, dit très justement M. Vernes, une échelle de quotients variables, ce qui blesse les règles de la justice distributive. » (1)

Ainsi, aucun des systèmes basés sur le quotient électoral ne donne de résultats vraiment proportionnels. Aussi la loi belge du 25 décembre 1899 ne s'est-elle ralliée ni à l'un ni à l'autre de ces procédés. Elle a adopté le système du commun diviseur, inventé en 1878 par M. Victor d'Hondt et dont nous avons déjà exposé le principe.

Rappelons, que pour trouver ce commun diviseur, connaissant le chiffre de voix obtenu par chacune des listes en présence, il suffit de diviser successivement ce chiffre de voix par 1, 2, 3, 4, 5 etc..., de ranger les quotients ainsi obtenus selon l'ordre de

1. M. Vernes, *la Représentation proportionnelle. Recueil de la société pour l'étude de la Représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 66.

leur importance et de distribuer les sièges en donnant le premier au premier quotient, le second au deuxième quotient et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis ; le dernier quotient pourvu est justement le diviseur commun, et chaque liste aura autant de sièges qu'elle contiendra de fois ce diviseur électoral.

Appliquons cette méthode à notre premier exemple et nous obtiendrons les résultats suivants :

1^o Divisons par 1, 2, 3, 4 etc... les chiffres électoraux de chaque liste.

	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4
Divisons par 1 :	24.000	11.000	9.000	6.000
— 2 :	12.000	5.500	4.500	3.000
— 3 :	8.000	3.765	3.000	2.000
— 4 :	6.000	2.750	2.250	1.500

2^o Nous rangeons les quotients ainsi obtenus par ordre d'importance et nous attribuons les cinq premiers sièges aux cinq premiers quotients, le dernier quotient obtenu étant le diviseur électoral :

1.....	24.000 (liste 1)
2.....	12.000 (liste 1)
3.....	11.000 (liste 2)
4.....	9.000 (liste 3)
5.....	8.000 (liste 1) (diviseur électoral)

Les cinq sièges seront donc répartis de la manière suivante :

3 à la liste 1 qui contient en effet trois fois le diviseur commun 8.000.

1 à chacune des listes 2 et 3 qui contiennent une fois ce diviseur :

0 à la liste 4 dont le chiffre électoral est inférieur au diviseur.

Il pourrait se faire que pour l'attribution du dernier siège deux listes se trouvent en concurrence avec un même quotient. La loi a prévu cette hypothèse exceptionnelle et décidé que ce siège serait alors attribué à la liste qui aurait obtenu le chiffre électoral le plus élevé.

Il pourrait encore arriver que deux listes luttant pour un nombre impair de sièges aient un nombre égal de voix. En pareil cas, le siège en litige est attribué par la loi à la liste où figure le candidat, dont l'élection est en cause, qui a obtenu le plus de suffrages nominatifs, ou subsidiairement qui est le plus âgé.

II. — RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES CANDIDATS. — Après avoir réparti les sièges à conférer entre les différentes listes, il reste à désigner quels seront dans chaque liste les candidats proclamés titulaires et quels seront et dans quel ordre les suppléants désignés pour remplacer, le cas échéant, ces titulaires.

a) *Désignation des élus titulaires.* — Dans chaque liste le nombre des titulaires élus est déterminé par le nombre des sièges auxquels cette liste a droit. Mais quels seront ces titulaires?

Quand le nombre des candidats ne dépasse pas celui des élus, cette désignation se fait d'elle-même, tous ces candidats sont élus. C'est ce qu'indique l'article 265 alinéa 1^{er}. « Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à cette liste, ces candidats sont tous élus. » (1)

Mais quand il y a plus de candidats que d'élus, ce qui est le cas normal, un choix est nécessaire. Le choix se détermine par l'application des deux règles suivantes :

1^o Les sièges sont attribués aux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

2^o A égalité de suffrages, l'ordre de présentation prévaut.

En premier lieu, c'est d'après le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat que se règle la dévolution des sièges ; mais pour déterminer le nombre de suffrages obtenus par un candidat, il ne suffit pas de lui tenir compte des suffrages nominatifs qui se sont exprimés en sa faveur, il faut encore lui tenir compte des suffrages de liste. C'est qu'en effet, ainsi que nous l'avons déjà dit, tout bulletin valablement

1. V. Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*, p. 68 et suiv.

déposé dans l'urne doit avoir une double influence, comme vote de liste et comme vote nominatif ; non seulement il implique l'adhésion de l'électeur à telle opinion, mais encore il vaut un suffrage à tel candidat. A quel candidat ? Celui qui exprime un suffrage nominatif désigne lui même le candidat qui à ses préférences et qui doit profiter de sa voix. Celui qui n'exprime pas un suffrage nominatif s'en rapporte à l'ordre de présentation, c'est-à-dire est supposé voter de préférence pour le candidat présenté le premier si ce candidat à besoin de son suffrage ; si au contraire ce candidat à déjà un nombre de voix suffisant pour être élu, le vote de l'électeur profitera au second de la liste, ou, subsidiairement au troisième, au quatrième et ainsi de suite.

M. Van den Heuvel, dans le discours qu'il prononça au Sénat, dans la séance du 21 décembre 1899, et au cours duquel il donna le commentaire le plus clair de la loi nouvelle, indiqua fort bien le fonctionnement pratique du système : « Chaque électeur, dit-il, est censé être dans la position de celui qui viendrait devant le président du bureau électoral et engagerait avec lui le dialogue suivant : Je vote, dirait l'électeur, pour le premier candidat. Le président du bureau électoral répondrait : Mais, Monsieur, il est absolument inutile de voter encore pour le premier candidat ; il à déjà le chiffre diviseur des voix, par conséquent il est dès maintenant certain

d'être élu. Alors je vote pour le second. Le second atteint aussi le chiffre diviseur des voix ; il est donc assuré également d'être élu. Alors je vote pour le troisième » (1).

Il y a donc dévolution des voix entre les différents candidats dans l'ordre indiqué par les parrains.

Ainsi, pour déterminer le chiffre de voix obtenu par chaque candidat, il faut, après avoir tenu compte à chacun des suffrages nominatifs qui lui appartiennent, de par la volonté formelle des électeurs, distribuer les votes non nominatifs par une sorte de « cascade », de telle façon que le premier inscrit en reçoive assez pour réunir sur son nom un nombre de voix égal au quotient électoral et conséquemment, soit assuré de son élection, que le second inscrit soit, après le premier, favorisé de la même manière, et s'il reste des voix, elles iront au troisième, au quatrième candidat et ainsi de suite.

Appliquons ce système à l'exemple que nous avons choisi. Remarquons d'abord que la question ne se pose que pour les listes 1 et 2, puisque la liste 4 n'a pas d'élu et que la liste 3 ne présentait qu'un seul candidat suppléant.

Le dépouillement a donné les résultats suivants : 24.000 électeurs se sont prononcés pour l'opinion que représente la liste n° 1. De ces 24.000 élec-

1. V. *Revue Mensuelle*, 1899, p. 428.

teurs, 5.500 ont exprimé en faveur de l'un ou de l'autre des candidats titulaires un suffrage nominatif 300 au profit de Paul, 700 au profit de Jean, 4.000 au profit d'Albert, 500 au profit de François ; 18.500 électeurs ont adhéré à l'ordre de présentation des candidats titulaires, par conséquent 18.500 suffrages doivent être répartis entre ces candidats, de telle façon que Paul, le premier inscrit prenne tout ce qui lui est nécessaire pour être élu, c'est-à-dire pour atteindre le quotient électoral 8.000, que Jean, deuxième inscrit après lui fasse de même, qu'Albert enfin ait ce qui reste.

Nous pouvons dresser le tableau suivant :

Ordre d'inscription	Votes nominatifs	Votes dévolus	Total
1 Paul.....	300	+ 7.700	= 8.000
2 Jean.....	700	+ 7.300	= 8.000
3 Albert.....	4.000	+ 3.500	= 7.500
4 François.....	500		= 500
Total :	5.500	18.500	24.000

Paul, Jean et Albert sont proclamés élus comme ayant le plus grand nombre de voix.

Dans la liste 2, où les suffrages nominatifs se sont élevés à 6.750, dont 500 en faveur de Valère, premier inscrit et 6.250 en faveur d'Arthur, deuxième inscrit et où 4.250 électeurs seulement, ont adhéré

à l'ordre de présentation des candidats, les résultats seront les suivants :

Ordre d'inscription	Votes nominatifs	Votes dévolus	Total
1 Valère.....	500	+ 4.250	= 4.750
2 Arthur.....	6.250		= 6.250
Total :	6.750	4.250	11.000

Arthur est proclamé élu, bien que n'étant que le second inscrit, parce qu'il a obtenu un nombre de suffrages plus élevé que Valère (1).

Il peut arriver que le nombre des élus dépasse celui des candidats : par exemple, supposons qu'une liste ait droit à quatre sièges et ne comprenne que trois titulaires (art. 265, al. 3 de la loi). Dans ce cas, on appelle immédiatement le premier suppléant ou les premiers suppléants à prendre rang de titulaires. S'il n'y a pas de suppléant, ou s'il n'y en a pas assez, ce sont les autres listes qui profiteront des voix inutilisées (art. 263 de la loi).

b) *Désignation des suppléants.* — Elle se fait de la même façon que celle des titulaires.

Reprenons notre exemple :

Sur les 24.000 électeurs qui se sont prononcés en

1. Ceci s'est produit à plusieurs reprises, notamment à Bruxelles, aux élections du 27 mai 1900 et aux élections suivantes où M. Colfs, bien qu'inscrit le dernier sur la liste cléricale n'en a pas moins été élu, les électeurs ayant renversé à son profit l'ordre de présentation.

faveur de la liste n° 1, 4.500 ont exprimé en faveur de l'un ou de l'autre des candidats suppléants un suffrage nominatif, 2.000 au profit de Xavier, 1.000 au profit d'Alfred, 1.500 au profit de Jules. Les autres, soit 19.500 ont adhéré à l'ordre de présentation, ce qui aboutit au tableau suivant :

Ordre d'inscription	Votes nominatifs	Votes dévolus	Total
1 Xavier.....	2.000	+ 6.000	= 8.000
2 Alfred.....	1.000	+ 7.000	= 8.000
3 Jules.....	1.500	+ 6.500	= 8.000
4 Léon.....	0		
Total:	4.500	19.500	24.000

Xavier, Alfred, Jules sont élus suppléants avec un nombre égal de voix ; l'ordre de présentation fait de Xavier le premier suppléant, d'Alfred le second, de Jules le troisième.

Dans la liste 2, les résultats sont les suivants :

Ordre d'inscription	Votes nominatifs	Votes dévolus	Total
1° Jacques.	500	4.250	4.750
2° Auguste.	6.250		6.250
Total.	6.750	4.250	11.000

Auguste est élu suppléant bien que n'étant que le second inscrit, parce qu'il a obtenu un nombre de suffrages plus élevé que Jacques.

L'élection se termine donc par la proclamation de Paul, Jean et Albert qui appartiennent à la liste n° 1 et qui seront remplacés, le cas échéant, par Xavier, Alfred ou Jules ; d'Arthur de la liste n° 2 suppléé par Auguste et de Louis de la liste n° 3 suppléé par Victor.

Pour mieux montrer encore le fonctionnement du système belge, nous allons l'appliquer maintenant à des données positives, qui nous seront fournies par les dernières élections belges de 1910 dans l'arrondissement de Bruxelles. Nous empruntons cet exemple à M. Lachapelle, secrétaire du comité républicain de la représentation proportionnelle, qui est allé sur place suivre les opérations électorales (1).

Nous allons suivre les opérations de recensement général et de répartition des sièges entre listes, dans le collège de Bruxelles, où elles sont très longues et nécessairement délicates, puisqu'il s'agit de désigner vingt et un élus et qu'on se trouve en présence de sept listes de candidats.

Le président du bureau principal va d'abord avoir à calculer le nombre de voix obtenues dans les 685 sections de vote, dont on a dépouillé le scrutin dans 216 bureaux, par 111 candidats portés sur sept listes différentes. Cette opération fastidieuse du recensement général, faite d'après les feuilles de

1. Lachapelle, *la Représentation proportionnelle en Belgique*. (*Revue politique et parlementaire*, septembre 1910).

recensement de chaque bureau, a duré le lundi 23 mai de 1 heure de l'après-midi à 11 heures du soir (1).

Le recensement terminé a donné les résultats suivants (2) :

Liste catholique

Votes de liste : 97.358

MM.

Herincx.....	741	Théodor.....	1.601
De Lautsheere.	670	De Bue.....	2.780
Vanderlinden..	364	Wauwermans....	1.497
Renkin.....	1.835	de Coster.....	6.969
Carton de Wiart	1.357	Colfs.....	13.980
Total (chiffre électoral)			129.152

1. Il faut remarquer que cette opération serait encore bien plus longue si l'élection avait lieu au scrutin de liste pur et simple, avec faculté de panachage. La longueur des opérations ne provient donc pas ici de l'application de la représentation proportionnelle.

2. Nous laissons volontairement de côté les quatre listes dissidentes qui n'avaient droit à aucun siège et nous négligeons également les résultats électoraux concernant les suppléants.

Liste libérale

Votes de liste..	73.659	Frick.....	419
MM.		De Frenne.....	74
L. Hymans....	564	Reyers.....	1.581
P. Tauson.....	1.272	De Mot.....	62
Huymans.....	673	Perlau.....	42
Féron.....	154	De Coninck.....	250
Mouville.....	184	Van Elewyck.....	75
Lemonnier.....	1.002	Moreau.....	148
Crick.....	2.626	Querton.....	228
Cocq.....	12.669	Clerebaut.....	322
Delbert.....	1.085	Richard.....	130
Wesembecck...	2.415	Total (chiffre électoral)	99.634

Liste socialiste

Votes de liste..	53.911	Vandersruissen.....	134
MM.		Gelders.....	61
Vandervelde...	1.452	Van Roostroeck.....	54
Delporte.....	136	Devos.....	45
Neysmans.....	253	Doms.....	77
C. Huysmans..	479	Roos.....	9
Bertrand.....	11.154	Ch. Goessins.....	37
Elbers.....	262	De Wit.....	10
Fischer.....	87	De Roin.....	48
Baeck.....	121	Van Isterbeck.....	32
De Brouckère.	131	Paulsen.....	73
David.....	38	Total (chiffre électoral).	68.604

Le chiffre électoral de chaque liste est constitué, comme on le voit, par l'addition des votes de liste et des votes nominatifs ou de préférence. Il va permettre de rechercher par la méthode de d'Hondt le nombre de sièges auquel auront droit les trois listes. La méthode est bien connue : il faut diviser par 1, 2, 3, 4, 5, 6 etc... le chiffre électoral de chaque liste. Voici le résultat de l'opération.

Liste catholique	Liste libérale	Liste socialiste
Chiffres électoraux : 129.152	99.634	68.604
Divisés par : 1 = 129.152	99.634	68.604
— 2 = 64.576	49.817	34.302
— 3 = 43.050	33.211	22.901
— 4 = 32.288	24.908	17.150
— 5 = 25.830	19.926	13.720
— 6 = 21.525	16.605	11.434
— 7 = 18.450	14.233	etc...
— 8 = 16.144	12.454	
— 9 = 14.350	etc...	
— 10 = 12.915		
etc...		

En rangeant les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance, jusqu'au vingt et unième quotient, puisqu'il y a vingt et un députés à élire, on s'aperçoit que le vingt et unième quotient ou diviseur électoral est 13.720, lequel est contenu neuf

fois dans le chiffre électoral de la liste catholique, sept fois dans celui de la liste libérale et 5 fois dans celui de la liste socialiste. Par conséquent la liste catholique a droit à 9 sièges, la liste libérale à 7, la liste socialiste à 5.

Passons maintenant à l'attribution des sièges aux différents candidats de chacune des listes.

La loi déclare que les élus seront dans chaque liste ceux des candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix. Ces voix, ce sont d'abord les votes nominatifs, puis les votes de liste attribués, d'après un mode dévolutif déterminé par l'article 265 du Code électoral belge, lequel est ainsi conçu : « Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral ; l'excédent, s'il y en a un, est attribué dans la mesure semblable au deuxième candidat et ainsi de suite, jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués ».

Appliquons l'article 265 aux résultats de l'arrondissement de Bruxelles pour savoir quels seront les élus de chaque liste et servons-nous, pour faire les calculs nécessaires d'un tableau dont le modèle est indiqué par le ministère de l'Intérieur, dans ses instructions aux présidents des bureaux principaux. Dans la première colonne, nous mettrons les noms des candidats dans l'ordre de présentation ; dans la

seconde, le nombre des votes nominatifs qu'ils ont obtenus ; dans la troisième, le nombre des suffrages de liste qu'il faut ajouter aux votes nominatifs pour atteindre le diviseur électoral (13.720) ; dans la quatrième enfin, le total des voix ainsi obtenues par les divers candidats.

Voici les résultats :

Liste catholique

Votes de liste : 97.358 : diviseur électoral : 13.720.

Candidats dans l'ordre de présentation	Votes nominatifs	Répartition des votes de liste	Total des voix obtenues par les candidats
1 Merinex.....	741	+ 12.979	= 13.720 élu
2 de Lantesheere.....	670	+ 13.050	= 13.720 élu
3 Vanderlinden.....	364	+ 13.356	= 13.720 élu
4 Renkin.....	1.835	+ 11.885	= 13.720 élu
5 Carton de Wiard....	1.357	+ 12.363	= 13.720 élu
6 Théodor.....	1.601	+ 12.119	= 13.720 élu
7 de Bue.....	2.780	+ 10.940	= 13.720 élu
8 Wanwermans	1.497	+ 10.666	= 12.163 élu
9 de Coster.....	6.869	+ 0	= 6.869
10 Colfs.....	13.980	+ 0	= 13.980 élu
Total des votes répartis...		97.358	

Nous avons ainsi réparti les 97.358 votes de liste entre les candidats catholiques en commençant par le candidat n° 1, puis 2, 3, 4, etc... Lorsque nous

sommes arrivés au candidat n° 8, nous n'avons plus eu que 10.666 votes de liste à lui attribuer, ayant déjà attribué tous les autres aux 7 premiers candidats. Il ne reste plus rien pour le candidat n° 9 et le candidat n° 10 n'aura également que ses 13.980 votes individuels, qui, dépassant d'ailleurs le diviseur électoral, lui permettent d'être proclamé élu. Par conséquent, le président du bureau principal devra déclarer élus sur la liste catholique, les candidats 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 10, c'est-à-dire les 9 candidats qui ont obtenu le plus de voix. Les électeurs ont réussi à changer, comme on le voit, l'ordre de présentation des candidats : ils ont éliminé M. de Coster (n° 9) au profit de M. Colfs (n° 10).

Passons à la liste libérale :

Votes de liste : 73.659 ; diviseur électoral : 13.720.

Candidats dans l'ordre de présentation	Votes nominatifs	Répartition des votes de liste	Total des voix obtenues par les candidats
1 L. Huysmans.....	564	+ 13.156	= 13.720 élu
2 P. Janson	1.272	+ 12.448	= 13.720 élu
3 Hymans.....	673	+ 13.047	= 13.720 élu
4 Féron	154	+ 13.566	= 13.720 élu
5 Mouville.....	184	+ 13.536	= 13.720 élu
6 Lemonnier.....	1.002	+ 7.906	= 8.908 élu
7 Crick.....	2.626	+ 0	= 2.626
8 Cocq.....	12.669	+ 0	= 12.669 élu
Total des votes répartis..		73.659	

Cette fois encore, les électeurs ont donc changé l'ordre de présentation, puisque M. Cocq, huitième inscrit sur la liste est élu, alors que M. Crick inscrit avant lui ne l'est pas. Cela tient à ce que tous les votes de liste sont épuisés par la répartition entre les six premiers candidats et comme il reste un septième siège à pourvoir, il est attribué à M. Cocq, qui a obtenu 12.669 voix, alors que M. Crick n'en n'a eu que 2.626.

Voici maintenant la liste socialiste :

Vote de liste : 53.911 ; diviseur électoral : 13.720,

Candidats dans l'ordre de présentation	Votes nominatifs	Répartition des votes de liste	Total des voix obtenues par les candidats
1 Vandervelde.....	1.452	+ 12.268	= 13.720 élu
2 Delporte.....	136	+ 13.584	= 13.720 élu
3 Meysmans	253	+ 13.467	= 13.720 élu
4 C. Huysmans.....	479	+ 13.241	= 13.720 élu
5 Bertrand.....	11.154	+ 1.351	= 12.505 élu
6 Elbers.....	262	+ 0	= 262
Total des votes répartis..		53.911	

Tel est le fonctionnement du système électoral inauguré en Belgique par la loi du 29 décembre 1899. Il a naturellement fait l'objet de très vives critiques et soulevé de nombreuses objections. Nous allons les examiner une à une et rechercher jusqu'à quel point elles sont fondées.

Après avoir exposé l'œuvre dans ses principes et dans son application, voyons les résultats qu'elle a produits, les avantages et les inconvénients qu'on lui attribue et les moyens suggérés par l'expérience pour assurer au système son maximum d'effet utile dans la voie de la justice électorale.

CHAPITRE IV

LES RÉSULTATS. — LES OBJECTIONS LES RÉFORMES PROPOSÉES

L'objet essentiel de la représentation proportionnelle est, nous l'avons dit, d'assurer une représentation aussi exacte que possible des partis politiques d'après leur importance numérique.

Nous avons exposé les différents systèmes proposés pour réaliser ce but. Nous avons indiqué celui de ces systèmes en faveur duquel s'est prononcé le législateur belge de 1899. Il nous reste à voir maintenant comment ce système, appliqué dans la pratique a réalisé le but proposé, quelle a été sa répercussion sur la vie des différents partis politiques. Nous aurons ensuite à examiner les objections diverses qui ont été adressées au principe même de la réforme est à sa réalisation par la loi belge de 1899 et les réponses que l'on y peut faire.

Nous aurons ainsi l'occasion de constater que la représentation proportionnelle a produit, en Belgique,

le résultat qu'en attendaient ses partisans, c'est-à-dire la représentation au Parlement de toutes les opinions en rapport avec leurs forces respectives dans le pays. Nous verrons aussi que l'expérience belge a fait justice de toutes les attaques dirigées contre la représentation proportionnelle.

PREMIÈRE SECTION

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET LES PARTIS POLITIQUES

Le système belge de la représentation proportionnelle réalisé par la loi du 29 décembre 1899 a-t-il produit, en Belgique, la représentation exacte des partis politiques ?

Pour répondre à cette question essentielle et que nous devons nous poser tout d'abord, il convient de rechercher quelle était la situation des partis avant l'application de la réforme et ce qu'elle est devenue par la suite.

Depuis 1831, nous l'avons dit, les élections en Belgique se faisaient au scrutin de liste majoritaire. Or, ce système avait donné des résultats absolument injustes :

Aux élections de 1880, 22.222 libéraux avaient obtenu 26 sièges pendant que 20.979 catholiques en obtenaient 40 ; ainsi, pour 1.243 voix de plus, les libéraux avaient 14 sièges de moins.

Aux élections de 1884, les catholiques, pour 27.930 voix avaient 50 sièges, tandis que les libéraux, pour 22.117, c'est-à-dire pour 5.000 voix de moins, en avaient seulement 2, soit 48 sièges de différence 5.000 voix de minorité (1).

Les élections du 8 juin 1886 donnèrent des résultats inverses. Cette fois, en effet, dans l'ensemble des arrondissements où il y eut lutte, 17.046 électeurs cléricaux n'obtinent que 17 sièges, alors qu'un nombre d'électeurs libéraux à peu près équivalent, 17.997, en obtenait 28.

En 1888, le résultat fut plus inique et plus incohérent encore : les partis entrèrent pour 46 sièges ; 24.165 électeurs catholiques en obtinrent 44 ; 23.484 libéraux, c'est-à-dire un nombre presque égal en obtinrent... deux. Une différence de 681 voix sur 47.649 suffrages assurait à la droite 44 sièges sur 46 (2).

En 1890, 20.825 suffrages libéraux assuraient à la gauche 40 sièges contre 29 attribués à la droite, qui avait cependant 21.505 voix. Cette fois encore, c'était bien la minorité du corps électoral qui obtenait la majorité des sièges.

Aux élections de 1892, 52.198 libéraux obtinrent

1. Nous ne tenons compte dans ces chiffres que des arrondissements où il y avait eu lutte entre cléricaux et anticléricaux ; dans plusieurs circonscriptions, en effet, les candidats cléricaux avaient été élus sans opposition.

2. *Revue Mensuelle*, 1888, p. 145.

34 sièges ; 58.045 catholiques en obtinrent 68 (1). Comme à Bruxelles l'union des libéraux modérés et progressistes avait déplacé la majorité en faveur de leur liste commune, les 18 sièges de la députation bruxelloise passèrent aux mains du parti libéral ; sans cette coalition, les catholiques auraient obtenu le contingent le plus formidable dont ils eussent jamais disposé dans le Parlement.

Le 14 octobre 1894, le suffrage universel fonctionna pour la première fois en Belgique, par application de la loi qui instituait le vote plural ; le corps électoral était plus que décuplé ; en y comprenant les votes pluraux, le total des suffrages exprimés dépassa 1.800.000. Le parti catholique emporta 104 sièges sur 152 ; proportionnellement au nombre de ses suffrages dans l'ensemble des circonscriptions, il n'aurait dû en obtenir que 80 ; les socialistes de leur côté eussent dû être 23, ils furent 28. Quant aux libéraux, ils n'obtinrent que 20 sièges au lieu de 49 que leur aurait donné le système proportionnaliste. Au Sénat, le parti libéral fut un peu moins maltraité : il obtint 20 sièges alors que les catholiques en avaient 52.

Les scrutins qui suivirent celui de 1894 vinrent tous accentuer encore l'écrasement des libéraux. Ainsi, aux élections de 1896, les catholiques obtinrent

1. *Revue Mensuelle*, 1892, p. 289.

72 sièges au lieu de 48, qui auraient dû leur revenir, les libéraux 4 au lieu de 13, les socialistes 1 au lieu de 10. A Bruxelles, 89.000 suffrages clérico-indépendants emportaient les 18 sièges, 40.000 libéraux et 73.000 radico-socialistes n'avaient aucune part de représentation. Dans l'ensemble du pays, la majorité des suffrages catholiques avait notablement baissé ; à la Chambre, la droite s'était cependant renforcée de 6 membres.

Le même phénomène se reproduisit en 1898. Cette fois encore, le parti catholique perdait des voix dans le corps électoral et en gagnait à la Chambre. C'est encore le parti libéral qui sortait le plus maltraité de la lutte. Dans le Hainaut, il réunissait 109.373 suffrages, les catholiques 124.499 et les socialistes 222.822. Sous un régime de représentation proportionnelle, les libéraux auraient obtenu 6 sièges, les cléricaux 7, les socialistes 13. Or, les socialistes en obtinrent 20, les catholiques 4 et les libéraux 2. En revanche, aux élections sénatoriales, le parti libéral recevait bien au delà de son dû. Dans le Hainaut et la province de Liège, alors qu'il n'avait obtenu que 3 sièges sur 45 à la Chambre, il emportait au Sénat tous les sièges sauf 3.

Tels étaient les résultats, en vérité bizarres, produits en Belgique par l'application du système majoritaire. M. Hector Denis les a résumés dans le tableau ci-contre, qui est des plus caractéristiques. Ce tableau

établit pour chaque élection le rapport entre les forces effectives des partis et la juste répartition des sièges suivant la représentation proportionnelle, d'une part, et d'autre part, la répartition que le système majoritaire transporte dans les faits et dans l'histoire politique.

Élections législatives de 1870 à 1898

*Tableau indiquant la répartition des sièges
entre cléricaux et anti-cléricaux*

Années	Répartition des sièges effectivement obtenus		Répartition approximative d'après la représ. proport.	
	Cléricaux	Anti-cléricaux	Cléricaux	Anti-cléricaux
1870	72	52	67	57
1872	43	20	41	22
1874	26	36	30	32
1876	42	21	33	30
1878	18	48	29	37
1880	40	26	32	34
1882	19	50	34	35
1884	67	2	42	27
1886	34	38	44	28
1888	44	2	26	20
1890	29	40	35	34
1892	92	60	80	72
1894	107	45	86 (1)	66 (2)
1896	72	5	49	28
1898	40	35	36	39

1. Non compris les dissidents.

2. Y compris les dissidents catholiques.

Ce qui frappe avant tout en examinant ce tableau, c'est l'amplitude extraordinaire que le système majoritaire imprime aux oscillations rythmiques de la vie politique. Aux grands moments de l'histoire politique, elle était trois ou quatre fois plus grande que l'écart des forces réelles ; tantôt, ce rythme majoritaire fut favorable aux libéraux, comme en 1878, 1882, 1886, tantôt il fut favorable aux cléricaux comme en 1876, 1884, 1888, 1894, 1896.

Quoiqu'il en soit, depuis l'introduction du suffrage universel, le parti libéral n'occupait plus au parlement la place à laquelle il avait droit. Divisé en deux fractions, progressistes qui voulaient le suffrage universel la représentation proportionnelle et une législation sociale démocratique, et modérés qui regardaient ces réformes comme entachées de socialisme et voulaient y résister à tout prix, le parti libéral était pris et écrasé aux élections entre la masse cléricale et la poussée socialiste (1). Les chefs avaient été exclus de la Chambre et sa représentation y était tombée d'abord à 18, puis à 12 voix, alors que, les chiffres du scrutin l'ont prouvé, ses forces électorales étaient supérieures à celles du parti socialiste. Encore, la plupart de ces députés libéraux étaient-ils élus avec le concours des socialistes, au moins au ballottage.

1. V. sur ce point un article de M. Lorand, dans le *Temps* du 10 avril 1910.

Dans la plupart des arrondissements, il y avait lutte entre socialistes, libéraux et les cléricaux passaient toujours au ballottage ; le ralliement anti-clérical ne se faisant pas au second tour où se faisait mal. Il en était ainsi notamment à Bruxelles, dans toutes les élections ; Bruxelles avait alors 18 députés à élire et, bien que les libéraux et les socialistes réunis y fussent en forte majorité, ces 18 députés étaient toujours des cléricaux. Il en était de même à Verviers, à Marennes, à Nivelles et ailleurs encore. Dans les provinces flamandes où les cléricaux avaient la majorité absolue, pas un seul député libéral n'avait été élu depuis près de vingt ans. Et cette situation allait s'aggravant à chaque élection. Bien des gens pensaient qu'il n'y avait plus pour les libéraux démocrates qu'à se mettre à la remorque des socialistes, et pour les libéraux conservateurs qu'à s'entendre avec les cléricaux.

Un seul remède à cette situation était possible, c'était l'établissement de la représentation proportionnelle ; c'était une question de vie ou de mort pour le libéralisme belge, et cependant, quand il fallut en assurer le vote, il ne se trouva que cinq députés libéraux pour le faire.

Fort heureusement pour les libéraux, la représentation proportionnelle fut votée quand même et malgré eux. Immédiatement, elle a transformé la situation antérieure et rendu la vie au parti libéral

qui agonisait. Du premier coup, aux élections de mai 1900, il a obtenu 33 députés au lieu de 12. Et depuis, à chaque élection, il a gagné des sièges. Quant aux socialistes, ils sont restés à peu près au chiffre de 30 qu'ils avaient avant 1900. Les démocrates chrétiens ont pu faire élire un ou deux représentants. Par contre, la majorité catholique a formellement vu ses rangs s'éclaircir. Elle était, en 1898, de 58 voix ; elle est passée à 28, en 1900 ; à 26, en 1902 ; à 20, en 1904 ; à 12, en 1906 ; à 8, en 1908 ; à 6, en 1910 (1).

Des députés libéraux et socialistes arrivent maintenant à se faire élire dans presque tous les arrondissements du pays et non plus seulement dans quelques grands arrondissements industriels, comme c'était le cas avant le vote de la représentation proportionnelle. Tous les arrondissement, sauf deux, comptent maintenant des députés libéraux ; il y en a même dans le clérical Limbourg ; quatre socialistes ont pu se faire élire en pays flamand. Tous les chefs de parti ont à la Chambre leur siège assuré, au lieu d'en être parfois exclus pendant des années, comme cela arriva souvent sous le régime majoritaire.

En somme, au point de vue de la représentation des différents partis, on peut dire que la représentation proportionnelle a atteint son but, en assurant à

1. V. Goblet d'Alviella *Nos partis politiques au lendemain du 22 mai 1910* (*Revue de Belgique*. Juin 1910, p. 101 et suiv.).

chacun un nombre de sièges, proportionnel à son importance. Sans doute les proportions ne sont pas toujours mathématiquement exactes et les anti-proportionnalistes n'ont pas manqué de citer des chiffres qui ne sont de nature à montrer que les résultats obtenus ne sont pas strictement proportionnels. Ainsi, par exemple, aux élections de 1900, les socialistes obtenaient à Charleroi, avec 76.008 voix, 5 sièges au parlement, tandis qu'ils suffisait aux cléricaux de grouper à grand éclat 71.125 suffrages, pour se voir attribuer six sièges et qu'ils en emportaient six autres à Anvers avec seulement 64.607 voix. Mais cela ne tient pas à la représentation proportionnelle ; cela tient au découpage des circonscriptions et à leurs exiguïté. C'est une question que nous étudierons plus tard, quand nous parlerons des systèmes qui ont été proposés pour remédier à cet inconvénient ; mais nous voulons dès à présent faire remarquer tout en reconnaissant les imperfections du système au point de vue strictement proportionnel, que telle qu'elle fonctionne, la représentation proportionnelle n'en constitue pas moins, au point de vue de la représentation exacte des partis politiques, un progrès considérable sur le système majoritaire.

SECTION II

LES OBJECTIONS

Il est peu de réformes qui aient soulevé autant d'objections que la représentation proportionnelle. Tous les partis politiques l'ont accusée des méfaits les plus graves et lui ont reproché surtout d'entraver leur succès. Cela tient surtout à ce que la représentation proportionnelle est venue bouleverser des situations que d'aucuns croyaient définitives.

D'ailleurs, les thèses les plus contradictoires subsistent. C'est ainsi qu'on affirme, d'une part, que la représentation proportionnelle produit l'émiettement des partis, tend à résoudre le corps politique en ses éléments et à entraîner une anarchie qui rendrait tout gouvernement impossible et d'autre part, qu'elle opère la consolidation des partis en leur permettant de rassembler, de coordonner partout leurs éléments. D'une part, on prétend encore que la représentation proportionnelle communique aux majorités une stabilité telle qu'elles seront immuables, de telle sorte que, par une redoutable antinomie, la représentation proportionnelle porterait à l'absolu le système majoritaire lui-même et d'autre part, qu'il sera impossible de constituer une majorité, c'est-à-dire qu'il n'y aura plus d'absolu que l'instabilité même.

Les objections contre la représentation proportionnelle sont donc nombreuses ; nous allons passer en revue les principales et essayer d'y répondre.

§ 1. — PRÉTENDUE COMPLICATION DU SYSTÈME
PROPORTIONNALISTE

Un des préjugés les plus répandus contre la représentation proportionnelle, même parmi les personnes sympathiques au principe de la réforme, c'est qu'elle est un mécanisme compliqué et extrêmement délicat, une sorte « d'horlogerie électorale », dont la marche régulière exigerait une éducation politique supérieure dans les masses électorales, et qui demanderait au moment du dépouillement du scrutin des opérations longues, multiples et difficiles.

Ceci ne correspond pas du tout à la réalité ; les complications ne sont qu'apparentes et loin d'apporter le trouble ou la confusion dans les opérations électorales, cette réglementation minutieuse y amène l'ordre et la régularité. « Songez, dit très justement M. Hermann-Dumont, à ce que serait une élection à Bruxelles si l'on devait y procéder au dépouillement de 200.000 bulletins de vote, chaque bulletin pouvant contenir 18 noms quelconques. Quel temps infini cela ne prendrait-il pas ? » (1). Et M. Hermann-

1. Hermann-Dumont, *la Représentation proportionnelle en Belgique* (*Revue politique et parlementaire*, 10 déc. 1899, p. 559).

Dumont rappelle à ce sujet l'histoire de l'élection restée légendaire qui eut lieu dans le département de la Seine sous le régime du scrutin de liste pur et simple ; il fallut plusieurs jours pour venir à bout du dépouillement et dans plusieurs sections de vote les scrutateurs à bout de force laissèrent à l'abandon les urnes électorales, les bulletins de vote et leurs procès-verbaux inachevés. Avec le système belge au contraire, avec le vote par listes et le classement des bulletins par catégories, il suffit de quelques heures pour venir à bout d'un formidable monceau de bulletins de vote. De l'avis général, jamais opérations électorales n'avaient été aussi calmes que celles du 27 mai 1900. Encore que la loi soit très rigoureuse et que tout bulletin qui n'est pas strictement conforme à ses prescriptions soit frappé de nullité, il y a très peu de suffrages nuls. Ni le dépouillement, ni la proclamation des élus ne présentent de difficultés (1).

Des trois grandes phases entre lesquelles se répartissent les opérations du scrutin — vote, dépouillement, détermination des élus — la seule première regarde la masse des électeurs. Or la manière de voter est à peu près la même que sous le régime antérieur à la loi de 1899. Le bulletin de vote imprimé et délivré par l'administration n'est pas une nouveauté dans la

1. V. M. Vanlaar, *le Mécanisme de la représentation proportionnelle d'après le nouveau système électoral belge* (*Revue politique et parlementaire*, juillet 1900, p. 84).

législation électorale belge ; il existait depuis la promulgation du Code électoral de 1877 et depuis cette époque les électeurs fidèles de chaque parti étaient habitués à noircir avec le crayon officiel de l'isoloir, la petite case placée en tête de la liste de leur préférence ; depuis cette époque les électeurs moins fidèles et amis du panachage avaient pris l'habitude de noircir quelques-unes des petites cases placées à côté des noms des candidats ; mais tandis qu'autrefois ils pouvaient favoriser de ce mode de suffrages autant de candidats — et de candidats appartenant à des listes différentes — qu'il y avait de sièges à pourvoir dans la circonscription, depuis 1899 ils ne peuvent plus noircir que deux cases au maximum, l'une à côté du nom d'un candidat titulaire, l'autre à côté du nom d'un candidat suppléant et à condition que ces deux candidats soient présentés sur une même liste. Voilà toute la différence ; elle n'est ni importante ni difficile à comprendre.

Si la façon de voter reste, somme toute, la même, le dépouillement n'est guère plus compliqué. Au lieu de séparer les bulletins de vote, comme on le faisait autrefois, en deux catégories — votes de liste et votes panachés — les scrutateurs doivent, il est vrai, faire quatre catégories de bulletins : votes en tête de liste, votes nominatifs en faveur d'un suppléant seulement, votes nominatifs en faveur d'un titulaire seulement, votes nominatifs en faveur d'un titulaire

et d'un suppléant ; mais cette opération une fois faite, le compte des voix se fera de la même manière qu'avant la réforme, plus rapidement même, puisqu'un seul bulletin pouvait porter jusqu'à 18 suffrages, tandis que dans le système actuel, il n'y a jamais plus de deux suffrages par bulletin.

Il n'y a de véritablement nouveau et de plus délicat dans la procédure électorale du système proportionnaliste que sa troisième phase : la détermination du chiffre électoral, la répartition des sièges et la proclamation des élus. Mais si l'on considère que ce n'est pas la masse des électeurs, ni même la phalange déjà choisie des scrutateurs qui interviennent dans ces opérations, mais le bureau principal, c'est-à-dire un bureau présidé par le président du tribunal de première instance du chef-lieu, peut-être sera-t-on moins effrayé par l'aspect des difficultés pour la solution desquelles est seule requise d'ailleurs la connaissance des quatre règles.

Ainsi la représentation proportionnelle n'est pas, et les élections belges l'ont démontré avec évidence, ce quelque chose d'inextricable et d'incompréhensible qu'évoquent ses adversaires. Quelques-uns d'entre eux ont d'ailleurs reconnu loyalement que l'objection tirée contre la représentation proportionnelle de sa prétendue difficulté d'application n'était pas sérieuse. M. Rosew notamment, député de Louvain et naguère adversaire acharné de la réforme, a déclaré ceci : « On

avait redouté les complications des calculs à faire pour établir les résultats électoraux ; cette difficulté est moins grande qu'on ne l'avait craint. Je ne fais aucune difficulté à reconnaître que l'on n'entend guère de plainte à ce sujet (1). »

M. Charles Benoist, dans le discours qu'il a prononcé à la Chambre des députés dans la séance du 28 octobre 1909 (2), a apporté à cette thèse l'appui d'un témoignage précieux entre tous, celui de M. Dequesne, président du tribunal civil de Bruxelles, qui, aux termes de la loi, préside le bureau de vote principal de Bruxelles, qui est aussi le bureau central de dépouillement et de recensement des votes. Ce magistrat, de passage à Paris, en 1907, fut convoqué devant la commission du suffrage universel et le président de cette commission lui posa diverses questions, notamment celle-ci : « Ce que la commission désirait savoir, c'est si les opérations de l'attribution des sièges se font facilement ou si elles sont tellement compliquées que vous rencontriez de sérieuses difficultés. »

M. Dequesne, mieux placé que quiconque pour le savoir, répondit : « Mais non ; en mettant le système en pratique, je n'ai réellement pas trouvé de diffi-

1. *La Croix* du 9 octobre 1903, cité dans la revue *le Proportionnaliste* du 1^{er} octobre 1909.

2. Voir ce discours dans le *Journal officiel*, du 29 octobre 1909, p. 2421.

cultés.» Le président de la commission demanda encore : « Vous n'avez pas besoin de calculateurs professionnels, de mathématiciens hors de pair pour trouver le diviseur électoral ? » Et M. Dequesne de répondre : « En aucune façon, nous n'avons aucune difficulté » M. Aynard s'inquiéta alors de savoir si le public, au début, ne s'était pas plaint de la difficulté des opérations et l'honorable magistrat déclara à nouveau que seul le bureau principal avait à faire des opérations assez délicates et qu'il n'y avait vraiment trouvé aucune difficulté. Il déclara encore que l'électeur avait trouvé tout naturel le mode de votation nouveau et que le public n'y faisait aucune objection, au contraire.

N'est-ce pas là une opinion que nous pouvons considérer comme concluante et est-il encore besoin d'insister sur ce point ?

Encore faut-il remarquer que les Belges ont comme à plaisir compliqué leur système électoral et qu'ils en eussent simplifié les rouages en supprimant les candidats à la suppléance et en désignant plus simplement comme suppléants les candidats de chaque liste qui n'arriveraient pas en ordre utile pour être proclamés élus (1)

Quoi qu'il en soit, les élections belges du 27 mai 1900 et celles qui ont suivi ont démontré péremp-

1. V. *le Matin* du 28 octobre 1909.

toirement qu'il fallait être de mauvaise foi ou d'ignorance profonde pour prétendre que la représentation proportionnelle est inapplicable et trop compliquée.

En France même, à Lille, le 27 octobre 1909, M. Delory, maire de cette ville et député, a organisé, de concert avec M. Benoist, un essai partiel de représentation proportionnelle qui a parfaitement réussi (1). Au surplus, quel doute pourrait subsister sur ce point après l'exposé lumineux qu'a fait si souvent du système, M. A. Varenne, notamment dans la séance de la Chambre du 8 novembre 1909 (2).

§ II. — LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE PRODUIT
L'ÉMIETTEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET EMPÊCHE LA
FORMATION D'UNE MAJORITÉ DE GOUVERNEMENT.

C'est peut-être l'objection la plus grave qu'on ait dirigée contre la représentation proportionnelle et qui, si elle était fondée, serait évidemment de nature à faire naître des doutes sur l'excellence de son principe.

Ses adversaires lui reprochent d'encourager la formation de petits groupes recrutés dans les éléments de minorité disséminés sur la surface d'une large circonscription et de favoriser ainsi de dangereuse manière l'émiettement des partis.

1. V. *le Matin* du 28 octobre 1909.

2. V. ce discours, *Journal officiel* du 9 novembre 1909, p. 2526.

Est-il vrai que la représentation proportionnelle produise un tel résultat (1) ?

Et d'abord y a-t-il intérêt sous un régime parlementaire à avoir des partis fortement organisés ?

Il semble bien que la question soit oiseuse et que tout le monde doive être d'accord pour y répondre par l'affirmative. Et cependant, il s'est trouvé en France même, au moins un parlementaire pour répondre par la négative ; nous voulons parler de M. l'abbé Lemire, député d'Hazbrouck.

M. l'abbé Lemire, dans le discours qu'il a prononcé, à la Chambre des députés, lors de la discussion générale sur le projet de réforme électorale, en 1909, a nié l'existence de partis politiques en France (2). Et l'orateur n'a pas craint de déclarer qu'il préférerait la lutte des personnes à celle des partis. « Un parti, dit-il, c'est une doctrine, une idée, un lien entre les esprits ; tout au moins un programme commun. Un parti, ce n'est pas un groupe incohérent, c'est un ensemble d'hommes unis autour d'une opinion à laquelle ils sont attachés étroitement en dehors de leurs intérêts privés, je dirai même en dehors des intérêts de la circonscription qu'ils représentent » (3). Or, pourquoi se demande M. l'abbé

1. V. Mommaert. *La Représentation proportionnel et l'émission des partis* (Revue mensuelle Bruxelles, XII^e année, 1893, p. 25 et suiv.

2. V. ce discours. *Journal officiel* du 22 octobre 1909, p. 2280.

3. *Ibid.*, p. 2281, 3^e col.

Lemire, y a-t-il à la Chambre des députés indépendants qui ne veulent être inféodés à aucun parti ? « C'est, dit-il, parce qu'ils sentent, par l'évolution qui se fait autour d'eux, que fixer sa politique, l'inféoder à une doctrine, la rendre dogmatique, c'est forcément la condamner à être en retard sur la vie et sur les mouvements du peuple » (1). Et M. Lemire conclut : « A mes yeux, les partis sont plutôt des obstacles au bien que des moyens de le réaliser. Ils augmentent les haines et les divisions » (2).

Ces paroles de M. l'abbé Lemire ne trouvèrent, est-il besoin de le dire, aucun écho dans le parlement français ; il fut heureusement le seul ou presque de son avis. L'inexistence des partis politiques, c'est en effet, la négation pure et simple du régime parlementaire. C'est ce que montre très bien M. Charles Benoist dans le discours qu'il prononça à la chambre dans la séance du 28 octobre 1909. « Comment, dit-il, fonctionnerait le régime parlementaire sans partis ? Comment fonctionne déjà celui que nous avons avec sa poussière de groupes ? Il y faudrait une perpétuelle intervention de l'Esprit-Saint, il y faudrait une Pentecôte sans cesse renouvelée » (3).

Le Président de la commission n'eut pas d'ailleurs à insister, tout le monde était d'accord pour recon-

1. *Ibid.*, p. 2282, 2^e col.

2. *Ibid.*, p. 2282, 2^e col., *in fine*.

3. *Journal officiel* du 29 octobre 1909, p. 2415, 3^e col.

naitre l'utilité qu'il y a, sous un régime parlementaire, à avoir des partis politiques disciplinés et organisés.

Le même état d'esprit s'était d'ailleurs manifesté en Belgique lors de la discussion générale de la loi : « Tout le fonctionnement du régime parlementaire, dit M. Béthune, est basé sur l'existence de partis historiques fermement constitués, pouvant imprimer au gouvernement, issu de la majorité électorale du pays, une direction ferme, une impulsion énergique, un appui suffisant » (1).

« Les bons effets de l'esprit de parti en Angleterre, a dit Burke, un des hommes politiques les plus illustres de l'Angleterre, ont été nombreux et importants. Le premier a été qu'il a imprimé de la suite, de la cohérence aux opinions des hommes politiques. Il leur a donné, pour les affaires publiques, certaines règles de conduite semblables à celles de la morale universelle, qui leur permettent de résoudre des questions obscures et douteuses. L'attachement à ces principes les met à même de résister aux tentations de l'intérêt privé, aux sophismes des autres et à leurs propres caprices. Leur attitude devient digne et ferme, leur caractère s'élève, leur esprit acquiert de la suite. Enfin l'union d'un grand nombre de personnes sous un même drapeau donne au gou-

1. V. *Annales parlementaires*. Belgique. Chambre, séance du 20 septembre 1899.

vernement la force nécessaire pour faire les lois qu'exige le bien du pays » (1).

Le savant allemand Bluntschli, qui a étudié systématiquement le rôle des partis n'émet pas une opinion moins caractéristique : « L'histoire de la république romaine et du développement de la monarchie anglaise ne s'explique, dit-il, que par le conflit des partis, dont les péripéties forment en réalité les annales de la liberté. Certaines âmes timides croient que les partis politiques sont une des misères et des maladies de notre époque. Au contraire, elles sont la preuve d'une activité vigoureuse et saine. Se vanter que l'on n'appartient à aucun parti, c'est s'accuser d'infirmité d'esprit ou d'un condamnable égoïsme. Le seul homme qui ait le droit et même le devoir de ne se montrer d'aucun parti, c'est le chef de l'État » (2).

Enfin, M. Van den Heuvel disait en 1892 :

« Le morcellement des partis serait un grave péril. Un gouvernement a aussi grand besoin d'énergie qu'un homme de volonté, et le gouvernement parlementaire qui ne reposerait pas sur de solides assises, sur une majorité fidèle, serait fatalement voué à l'impuissance. L'horizon ne paraît pas d'ailleurs si clair et si serein que l'on puisse aujour-

1. Cité par M. Béthune. Chambre des représentants, séance du 20 septembre 1899.

2. Bluntschli, *Karakter und Geist der Politischen Parteien*.

d'hui défendre tous les ressorts et se contenter en Belgique, d'autorités représentatives sans force et sans stabilité. Les partis sont une nécessité dans le régime parlementaire. Il y a plus : malgré leurs exagérations et leurs inconvénients, ils sont en définitive un bien dans notre pays ; ils sont les intermédiaires entre la masse électorale et les chefs ; ils font le groupement et l'éducation des citoyens ; ils enregistrent les échos de l'opinion, se livrent à un premier triage des réclamations, recommandent quelques modérations aux turbulents, subordonnent les intérêts dans l'ordre qui leur paraît le plus utile. Divisez-les, brisez leurs cadres, déchirez leurs programmes, vous avez enlevé au peuple ses guides nécessaires, vous n'aurez plus devant vous qu'une multitude d'électeurs éperdus ou indifférents ».

Ainsi, aussi bien en Belgique qu'en France, en Angleterre, en Allemagne l'unanimité sur ce point est parfaite : le gouvernement parlementaire ne saurait se concevoir sans l'existence de partis politiques fortement organisés. Et dès lors, l'objection qu'on fait à la représentation proportionnelle d'amener l'émiettement des partis devient très importante, car si elle est fondée, elle ruine ni plus ni moins le système proportionnaliste.

Cette objection se retrouve à peu près dans tous les écrits des adversaires de la représentation proportionnelle, c'est l'objection capitale, fondamentale.

Elle a été développée notamment par M. Woeste : « Qui ne voit, disait-il, qu'avec la représentation proportionnelle, il se formerait partout ou presque partout dans le pays des groupes variés, représentant des intérêts déterminés et exclusifs, protectionnistes ou libre-échangistes, partisans du service personnel, du remplacement, flamands et wallons, etc., et que les élus de ces groupes seraient en mesure de faire la loi à tout le cabinet, et, s'il résiste de le renverser » (1).

Et la conséquence que tirent les anti-proportionnalistes de ce prétendu émiettement des partis, que produirait suivant eux la représentation proportionnelle, est des plus importants. En favorisant le fonctionnement des partis, la représentation proportionnelle empêche la formation d'une majorité quelconque au parlement et rend par conséquent tout gouvernement impossible. Frère Orban a développé cette idée avec beaucoup de force dans son ouvrage sur *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences* (2).

« Qu'est-ce maintenant que la représentation des minorités dans une société politique qui doit avoir un gouvernement ? se demande Frère Orban. C'est un artifice imaginé pour entraver, énerver, paralyser la majorité. Quelle est la suite de l'introduction de cet

1. *Journal de Bruxelles* du 23 février 1891.

2. V. cet ouvrage, p. 140 et suiv.

engin dans l'institution politique ? C'est que, après avoir fractionné, divisé, ce qui empêche qu'il y ait une majorité, les groupes ne sont plus occupés qu'à une chose, c'est à essayer de former une majorité. Au lieu de l'avoir aussi près que possible de l'homogénéité, ce qui est une condition de vie, on la compose d'éléments hétérogènes discordants, qui portent en eux un germe de mort. »

C'est pour des raisons analogues qu'un autre homme politique belge, M. de Smet de Naeyer repoussait la représentation strictement proportionnelle. Celle-ci, disait-il, est dangereuse, « parce que l'émiettement des partis, conséquence inéluctable du système, priverait à la longue le Parlement de toute autorité et, le suffrage universel aidant, déplacerait fatalement l'axe du gouvernement au profit de l'intervention directe de la multitude dans le domaine législatif » (1).

En France, les antiproportionnalistes n'ont pas manqué de reproduire le même grief. C'est ainsi que Courcelle-Seneuil reproche à l'élection proportionnelle d'introduire « l'anarchie, la contradiction, l'hésitation, l'instabilité des résolutions, toutes choses contraires à l'exercice des fonctions de gouvernement » (2).

1. V. Documents parlementaires. Belgique, rapport de M. de Smet de Naeyer au nom de la Commission de la revision de l'article 47 de la constitution. Chambre, 1892-1893, p. 135.

2. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 234.

M. Ferneuil voit dans la représentation proportionnelle des minorités une cause de désordre gouvernemental : « Le mal, dit-il, dont souffre aujourd'hui le régime parlementaire n'est pas l'insuffisance de représentation des partis politiques, mais au contraire l'influence disproportionnée des minorités, le trouble apporté au fonctionnement du mécanisme gouvernemental par leur abusive et bruyante intervention (1). »

M. Charles Benoist lui-même, jadis adversaire de la représentation proportionnelle, reprochait à celle-ci d'oublier le rôle gouvernemental de la Chambre et il concluait ainsi : « Dieu nous garde, s'il n'est pire tyrannie que l'anarchie, de verser de la tyrannie de la majorité dans l'anarchie des minorités (2). »

M. Esmein adresse à la représentation proportionnelle les mêmes critiques (3) : « Avec la représentation proportionnelle, dit ce savant auteur, pas de majorité stable, pas de cabinet homogène et par conséquent, pas de régime parlementaire possible. »

Qu'y a-t-il de vrai dans cette objection et faut-il penser que la représentation proportionnelle en déterminant l'émiettement des partis politiques

1. Ferneuil, *les Principes de 1789 et la science sociale*, p. 128.

2. Ch. Benoist, *la Crise de l'Etat moderne*, p. 148-149.

3. Esmein, *Deux formes de gouvernement* (*Revue de droit public*, 1894, t. I, p. 37). V. aussi en sens contraire : Naville, *les Objections à la représentation proportionnelle* (*Revue politique et parlementaire*, avril 1897, p. 43 et suiv.).

empêche la formation d'une majorité de gouvernement ?

Il convient tout d'abord de faire remarquer que c'est surtout dans les pays qui pratiquent le système majoritaire que l'on observe le fractionnement presque infini des partis politiques.

Un écrivain américain, Lawrence Lowell, dans un ouvrage considérable (1) a exposé le mouvement des partis dans tous les parlements modernes. Il a recherché les causes de division de ces partis : causes historiques, politiques, économiques, sociales, ethniques même, et, chose intéressante, parmi les causes secondes qui tendent à provoquer le morcellement des partis, il fait figurer le scrutin uninominal : « L'élection par collèges uninominaux, dit-il, permet qu'au premier vote les groupes se mettent tous en vue, fassent chacun pour son compte la propagande, affirment leur existence propre, combattent pour leur propre programme, en ne différant les uns des autres que par un ton plus ou moins pacifique ou violent. Cette possibilité d'agir pour son propre compte rend toujours moins facile la fusion des groupes dans les partis. »

Ainsi, au Parlement allemand élu au scrutin majoritaire, toutes les minorités sont représentées. On y trouve, dit M. Frère-Orban « une minorité de con-

1. Lawrence Lowell, *Governments and parties in continental Europe*, London, 1896, 2 vol.

servateurs, une minorité de libéraux, une minorité du centre, une minorité de progressistes, une minorité de socialistes et même une minorité de « sauvages » que l'on ne peut catologuer sous aucune autre étiquette » (1).

En Belgique même, où il n'y eut pendant longtemps que deux partis politiques, c'est l'introduction du suffrage universel (plural) majoritaire qui a produit cet émiettement que l'on reproche au système proportionnaliste : « l'émiettement des partis, a dit M. Lorand, est chez nous préexistant à la représentation proportionnelle et la représentation proportionnelle devient une nécessité pour la continuation du régime parlementaire, là où l'émiettement est devenu assez considérable pour qu'on ne parle plus qu'alliances et coalitions » (2).

M. Beernaert avait dit de même auparavant : « Si la vie des partis constitue la vie même des nations, il n'est pas désirable qu'ils se divisent et se subdivisent à l'excès ; on a pu dire, non sans raison, que telle est la situation en France, en Italie, en Allemagne ; les Chambres y sont composées de groupes sans cohésion durable, trop souvent formées pour la défense de quelque intérêt spécial, et il en résulte un équilibre instable, sujet à des surprises et à des

1. Frère-Orban, *op cit.*, p. 144.

2. *Annales parlementaires*. Belgique. Chambre, séance du 26 août 1895, p. 286.

retours, qui rend parfois difficile la tâche du gouvernement. Mais c'est le régime uninominal qui a amené cette situation et il est au moins étrange qu'au moment où on voudrait l'introduire en Belgique, on se prévaille de ses conséquences mauvaises pour prétendre en accabler un système tout opposé » (la représentation proportionnelle) (1).

« Dans presque tous les pays, remarque M. Saripolos, on trouve, au lieu de deux ou trois grands partis, un nombre plus ou moins considérable de petits groupes. Le gouvernement est à la merci de coalitions éphémères ; de là, des oscillations fréquentes dans la politique » (2).

L'objection des adversaires de la représentation proportionnelle, dit très bien M. Dechamps, repose sur une illusion d'optique ; ils prennent l'effet pour la cause : « C'est la même erreur qui consisterait à reprocher au baromètre le temps qu'il fait ; le baromètre ne fait pas le temps, il l'indique et le marque. Pareillement, l'élection proportionnelle marque et reflète la situation du corps électoral, mais elle ne crée pas cette situation (3).

En fait, d'ailleurs, qu'a-t-on vu se produire en Belgique à ce sujet, avec l'application du système

1. V. Documents parlementaires. Belgique, 1893-1894, p. 180.

2. V. Saripolos, *op. cit.*, p. 679.

3. Alph. Dechamps, *Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle*. Bruxelles, 1896, p. 13 et suiv.

proportionnel ? Les faits sont encore la meilleure réponse que l'on puisse faire aux arguments de ce genre.

Aux élections de mai 1900, qui virent la première application de la représentation proportionnelle, sur 152 sièges attribués, les 3 grands partis qui se divisent l'opinion en Belgique en ont pris ensemble 151 : les catholiques 85, les libéraux 33, les socialistes 33 ; un seul dissident, un démocrate chrétien a été élu à Alost. Et cependant, dit M. Vaulaar, « jamais les appels à l'indiscipline n'avaient été aussi nombreux, et c'est moins encore l'espoir donné aux ambitieux par le nouveau système que les divisions profondes introduites dans tous les partis par la campagne de réforme électorale qui les avait provoquées. Jamais on n'avait encore voté avec plus de discipline (1).

Le même phénomène s'est reproduit à tous les scrutins qui se sont succédés depuis 1900 ; la lutte est toujours restée circonscrite entre les trois grands partis, eux seuls parvenant à faire élire des candidats.

Ces résultats prouvent d'une façon certaine que l'objection faite à la représentation proportionnelle d'amener l'émiettement des partis ne saurait être prise au sérieux. Les faits sont là, plus éloquents que les arguments théoriques. M. Woeste l'a d'ailleurs

1. Vaulaar, *op. cit.*, p. 87.

reconnu lui-même dans l'enquête ouverte par le journal *La Croix* : « La crainte de voir s'émietter les partis, dit-il, ne s'est pas réalisée » (1). D'ailleurs, s'il arrivait qu'effectivement les partis politiques se divisent dans un pays soumis au système proportionnaliste, il ne faudrait pas pour cela en accuser la représentation proportionnelle. L'émiettement des partis, en effet, est antérieur ou supérieur à celle-ci ; il dépend en réalité de leur force de constitution. Celle-ci est-elle vigoureuse, y a-t-il de la cohésion, de la discipline, un programme vraiment conciliateur des grands intérêts, l'émiettement ne se produit pas : « Supposez, au contraire, dit M. Van den Heuvel, un groupe de constitution anémique, sans idéal, sans organisation sociale, sans chefs respectés, les divisions vont apparaître et grandir. L'émiettement ne dépend pas tant du régime électoral que du plus ou moins d'influence qu'exercent les idées et les intérêts sur la masse des citoyens » (2).

Ainsi l'objection essentielle qu'adressent à la représentation proportionnelle, ses adversaires, ne porte pas. Les faits sont là qui démontrent que la représentation proportionnelle n'a aucune influence sur la division des partis politiques et ainsi elle sort victorieuse des attaques qu'on lui adresse de ce chef.

1. V. *La Croix* du 8 octobre 1903.

2. V. *Annales parlementaires*. Belgique, Chambre, 1898-1899, p. 2668.

Nous ne pensons pas davantage que que le système proportionnaliste puisse empêcher la formation d'une majorité parlementaire stable.

Quelles sont, en effet, dit M. Saripolos (1), les causes qui empêchent aujourd'hui la formation d'une majorité de gouvernement? C'est surtout, répond cet auteur : « l'existence des députés élus sans programme net et précis et avec des étiquettes douteuses. Ces députés craignent le désaveu d'une partie des électeurs coalisés qui les ont élus ; ils préfèrent prendre au Parlement une attitude négative pour ne mécontenter personne... L'opinion publique ne s'étant pas clairement dégagée des élections, un déséquilibre gouvernemental se produit » (2).

Or, quel est l'effet de la représentation proportionnelle? C'est, dit M. Laffite de faire nommer des assemblées « qui représentent des opinions bien définies » (3). La représentation proportionnelle donnera sans doute de majorités parlementaires numériquement moins fortes que le scrutin d'arrondissement, mais peu importe « ce qui fait la force des majorités parlementaires, c'est moins leur nombre que leur consistance » (4).

1. V. Saripolos, *op. cit.*, p. 682.

2. Saripolos, *op. cit.*, p. 683.

3. Laffite, *La Réforme électorale, la représentation proportionnelle*. Paris, 1897, p. 20.

4. Saleilles, *La Représentation proportionnelle* (*Revue de Droit public*, mai-juin 1898, p. 407).

Les élections législatives belges de 1894 et 1896 donnèrent au parti catholique une majorité de 70 voix au Parlement (1). Si les élections avaient eu lieu avec le système proportionnel, elles n'auraient donné aux catholiques qu'une majorité de 26 voix, leur juste part, mais cette majorité eût été plus stable, elle aurait reposé sur l'élément fixe du corps des électeurs, tandis que la majorité catholique du Parlement due au procédé majoritaire dépendait de l'élément flottant du corps électoral et des hasards des ballotages (2).

La représentation proportionnelle donne au contraire aux majorités plus de force, d'unité, de cohésion.

En résumé, bien loin de s'opposer à la formation d'une majorité, la représentation proportionnelle assurera au Parlement une majorité gouvernable peut-être moins forte, mais plus solide et plus stable. Avec elle, le Parlement ressemblera, comme on l'a dit en Allemagne « à ces colosses, à ces grands transatlantiques qui naviguent dans des eaux profondes ; ils ne suivent que lentement le mouvement des ondes, insoucieux des petites vagues qui viennent se briser contre leurs côtés solides sans pouvoir les

4. V. *Revue mensuelle*, juin 1896, p. 26 et suiv.

5. V. Mommaert, *La Sincérité du régime représentatif en Belgique*, p. 76 et suiv. — V aussi Vauthier, *La Crise du libéralisme en Belgique* (*Revue de Paris* du 15 mai 1898).

ébranler ; tandis qu'aujourd'hui nous voyons le Parlement aller tantôt à droite, tantôt à gauche, comme ces petits navires qui dansent au moindre vent qui souffle » (1).

La représentation proportionnelle répond au besoin de régulariser le cours spontané des phénomènes politiques livrés au hasard de la loi des majorités et du droit de la force. A ce point de vue elle est déjà une grande réforme. Elle est comme l'effort de l'ingénieur qui canalise une rivière en s'appuyant sur les lois de l'écoulement des liquides ; elle est un effort pour canaliser l'histoire politique en s'appuyant sur le rapport réel des forces, et il paraît démontré que cette canalisation n'aboutit pas en elle-même à une stagnation : c'est le point que nous allons examiner.

III. — PRÉTENDU CLICHAGE DES PARTIS

Nous venons de voir que la représentation proportionnelle devait avoir pour effet direct la formation d'une majorité de gouvernement stable, solide, à l'abri des surprises que peuvent causer, sous un régime majoritaire, l'indiscipline et la désillusion de quelques milliers d'électeurs mécontents, dans quelque vaste circonscription.

1. Marxen, cité par Wertheim, *Mehrheits, oder Verhältnissvertretung*, Nürnberg, 1887, p. 31. — Cité aussi par Saripolos, *op. cit.*, p. 693.

Mais alors, répliquent les adversaires de la proportionnelle, qui n'hésitent pas à mettre en avant les objections les plus contradictoires, ne sera-ce pas là une majorité trop stable, impossible à renverser. Avec la représentation proportionnelle, disent-ils, il n'y aura plus d'espoir pour un parti vaincu de reconquérir un jour le pouvoir ; ce régime produira ce qu'on a appelé d'un mot emprunté à la langue des typographes le « clichage » des partis politiques.

M. J.-L. Breton a développé longuement cette objection à la tribune française ; « La représentation proportionnelle, dit-il, est le meilleur facteur de conservation et de stagnation sociales ; elle immobiliserait, figerait les partis politiques... Avec elle, la vie politique s'atrophie, l'activité des partis s'atténue, la passion disparaît, les sièges législatifs que possèdent les partis leur sont par avance acquis avec une quasi-certitude ; ils ne peuvent, le plus souvent, songer à gagner les milliers de voix indispensables pour augmenter leur représentation ; avec la possibilité d'un résultat immédiat, disparaît ainsi le principal moteur de l'activité des individus et des partis. Sur un programme nettement défini et presque immuable, chaque parti groupe une clientèle électorale, qui se retrouve sans changement appréciable à chaque nouvelle élection. Les questions d'actualité, les événements de chaque jour, les mouvements d'opinion qui ont actuellement tant d'action sur l'orientation

politique et le vote des réformes, n'agissent, avec la représentation proportionnelle, que d'une façon indirecte et inefficace... Une vie politique ardente, active, tumultueuse, peut avoir quelques inconvénients et quelques périls, mais elle est indispensable au progrès et mille fois préférable à l'indifférence, à l'engourdissement et à l'immobilité. Mieux vaut une eau impétueuse, qui, parfois déborde, que cet étang calme, cette mare endormie, ce marais stagnant et pestilentiel (1).

Au Parlement belge cette objection a trouvé aussi des défenseurs nombreux. Au Sénat, notamment, M. E. Picard a repris l'objection : « Je comprends parfaitement, dit M. Picard, que lorsqu'on raisonne au point de vue de la logique formelle et scolastique, rien ne paraît plus équitable que de donner à chaque parti exactement la représentation qui correspond à sa force électorale. Mais quand on se place au point de vue pratique du gouvernement parlementaire, quand on réfléchit aux conséquences, que masque trop ce point de vue d'équité immédiate on s'aperçoit qu'après la première élection, dans laquelle chacun des trois partis qui expriment sous trois aspects dominants l'âme du pays, aura obtenu dans les chambres la représentation en rapport avec son effectif, il ne sera plus possible de remplacer un seul

1. J.-L. Breton. Discours prononcé à la Chambre des députés le 24 octobre 1909. *Journ. off.*, du 25 octobre 1909, p. 2319-2335.

des élus sans déplacer dans le corps électoral le chiffre énorme de voix qui représente le *quorum* électoral. A Bruxelles, notamment, il faudra vraisemblablement un déplacement de 12.000 voix pour que la représentation bruxelloise de la chambre soit modifiée d'une seule unité. Il en sera de même pour tous les pays. On arrive donc à ce résultat : le clichage des deux chambres ; les chambres, après une élection, seront clichées pour des années ; la majorité acquise persistera indéfiniment et avec elle le ministère qui la représentera » (1).

Les faits ont-ils donné raison à ces anti-proportionnalistes ? Les événements ont-ils justifié ces appréhensions ? Nullement.

« S'il est vrai, dit M. G. Lorand (2), que les luttes électorales ont pris une forme moins violente et que le ton s'en est beaucoup amélioré, si de plus la certitude que les partis ont d'arriver au pouvoir le jour où ils auront su conquérir la majorité, a écarté les menaces d'agitation révolutionnaire qui se renouveauient périodiquement, jamais, d'autre part, la vie politique n'a été plus active, plus continue. Elle a repris en Flandre, où, depuis près d'un demi-siècle les cléricaux étaient les maîtres absolus et où, sur le terrain législatif, les libéraux avaient dû renoncer à toute lutte et à tout espoir. L'expérience a démontré

1. Picard. Discours prononcé au Sénat belge, décembre 1899.

2. V. l'article de M. Lorand dans *le Temps* du 10 avril 1910.

que loin de cliquer les partis la représentation proportionnelle est un instrument de précision d'une extrême sensibilité, enregistrant toutes les oscillations de l'opinion.

A chaque élection, les partis ont été récompensés par des gains de l'intelligence dont ils avaient fait preuve, ou punis de leurs fautes par des pertes. La majorité cléricale est tombée successivement de 26 à 20, puis à 12, puis à 8, puis enfin, en 1910, à 6 voix. Dans l'arrondissement de Bruxelles qui élit maintenant 22 députés, les libéraux ont gagné un siège à chaque élection.

Il ne saurait donc être question de cliquer des partis ; l'existence du gouvernement est réellement en question à chaque élection et la majorité peut être déplacée par un grand courant d'opinion.

Il serait moins inexact peut-être de parler du cliquer du personnel parlementaire. Beaucoup d'arrondissements, en effet, élisent 6, 8, 12 députés, Bruxelles en élit 22, et, pour chaque parti, il n'y a jamais que le dernier inscrit de la liste qui soit en péril, à moins d'un véritable bouleversement au sein même du parti, bouleversement qui pourrait d'ailleurs, grâce au vote de préférence, se produire sans que le parti eût à en souffrir. Les premiers inscrits ont donc leurs sièges assurés et les hommes dont leurs amis croient la présence nécessaire à la Chambre sont certains d'y rentrer. « Est-ce là un si grand mal

— se demande M. Lorand — que le niveau des discussions parlementaires et la valeur du personnel aient été singulièrement relevés par l'établissement de la représentation proportionnelle, ce que personne ne pourra contester ? »

IV. — LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET LA LIBERTÉ DE L'ÉLECTEUR

Un autre reproche adressé fréquemment au système belge, c'est qu'il viole la liberté de l'électeur au profit des associations électorales et même de leurs comités. Cette objection touche à la fois le mode de votation organisé par la loi belge et l'interdiction du panachage qu'elle consacre. Nous allons étudier successivement ces deux questions.

A. — *Mode de votation. — Vote de préférence.* — Sous le régime organisé par la loi municipale de 1895, un inconvénient grave se présentait dans la pratique : les électeurs, confiants en ceux qui avaient dressé la liste des candidats de leur parti votaient généralement d'un seul coup de crayon dans la case de vote placée en tête de la liste, sans se douter qu'en agissant ainsi ils abandonnaient le choix de leurs élus au hasard des votes de quelques panacheurs étrangers au parti (1).

1. V. Hermann-Dumont, *la Représentation proportionnelle en Belgique* (Revue politique et parlementaire, décembre 1899, p. 545).

Pour remédier à cet inconvénient, l'association réformiste, en élaborant son projet, avait proposé de supprimer entièrement le vote pour les candidats ; il n'y aurait plus eu, sur le bulletin, de case de vote placée devant les noms ; tout le monde aurait dû donner simplement et uniquement un vote de liste ; l'élection n'aurait plus servi qu'à déterminer le nombre d'élus attribués aux différents partis, et ces élus auraient été désignés pour chaque liste non plus par le vote des électeurs, mais par l'acte de présentation des candidatures ; le premier élu eût été celui que l'on aurait présenté en tête de liste, puis le second candidat présenté et ainsi de suite. Si l'ordre de présentation déplaisait aux électeurs, ceux-ci n'auraient eu d'autre ressource que d'opposer à la liste officielle du parti une liste dissidente, ce qui eut été du reste une garantie parfaitement suffisante et efficace, tout groupe d'électeurs assez nombreux pour pouvoir prétendre influencer les résultats électoraux étant assuré de faire élire son candidat.

Mais une telle innovation bouleversait trop sensiblement les habitudes acquises. Elle fut représentée comme un attentat à la liberté des électeurs et comme devant les soumettre à la tyrannie des associations électorales. Ces objections firent leur effet sur les esprits. Aussi, lorsque le gouvernement reprit la proposition proportionnaliste, il crut nécessaire d'adoucir la rigueur de la règle que l'on avait indi-

quée. Tout en maintenant en principe le droit pour ceux qui présentent les listes d'indiquer d'avance un ordre de présentation des candidats, il admit le droit pour les électeurs de modifier par leur vote cet ordre de présentation.

D'après cette formule nouvelle, l'électeur pouvait donc, ou bien voter en tête de la liste, c'est-à-dire lui donner sa voix en déclarant implicitement accepter l'ordre de présentation établi par les parrains, ou bien voter pour un seul des candidats, indiquant ainsi son désir de le voir préféré aux autres candidats du parti. Tout candidat dont le nom aurait réuni un nombre de voix égal au quotient répartiteur eut été élu avant les autres.

« C'était, dit M. Hermann-Dumont, une application très heureuse à la désignation des élus de chaque parti du principe fondamental de la représentation proportionnelle. Ce principe, c'est que tout électeur a droit de contribuer à l'élection d'un représentant. Dans chaque arrondissement électoral, la formule d'Hondt permet de calculer, d'après le nombre des électeurs de la circonscription et d'après la force des partis, quel est le nombre de voix qu'il faut pour faire un député. Si l'on s'en réfère aux résultats du scrutin de 1900, ce chiffre, dans les différents arrondissements est en moyenne de 10.000 voix environ. Tout groupe d'électeurs disposant de 10.000 suffrages doit avoir un représentant ; il en aura deux

s'il dispose de 20.000 suffrages et ainsi de suite ; il est donc de toute équité, lorsqu'un candidat a obtenu des électeurs de son parti 10.000 suffrages, de déclarer ce candidat élu, quand bien même ceux qui ont dressé la liste du parti l'auraient relégué à la fin de cette liste (1). »

Mais en examinant cette nouvelle formule, on ne tarda pas à s'apercevoir qu'elle accordait encore un effet excessif aux désignations faites dans l'acte de présentation. Il faut, en effet, prévoir l'hypothèse dans laquelle un très petit nombre d'électeurs votent suivant les désirs de ceux qui ont présenté la liste. Supposons, par exemple, que 32.000 suffrages se soient portés sur une liste et sur ses candidats et que les votes se soient répartis comme suit :

Votes en tête de liste.....	3.000
Candidat A.....	2.000
— B.....	4.000
— C.....	6.000
— D.....	9.000
— E.....	8.000

Si le quotient est de 10.000 voix, la liste avec 32.000 suffrages aura droit à trois élus et comme aucun des candidats n'a obtenu le quotient, les 3 élus seront les 3 premiers de la liste. En sorte que

1. H. Dumont, *op. cit.*, p. 546.

les 3.000 voix portées en tête de liste, les 2.000 du candidat A, les 4.000 du candidat B et les 6.000 du candidat C, soit ensemble 15.000 voix, auront fait élire 3 candidats, tandis que les 17.000 voix qui se seront portées sur les candidats D et E ne seront pas parvenues à les faire nommer.

Le gouvernement apporta donc à sa proposition un amendement pour empêcher ces résultats de se produire. D'après cet amendement, qui a passé dans la loi, sont élus de préférence les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages ; mais les voix des électeurs qui, votant en tête de liste ont adhéré à l'ordre de présentation des candidatures, sont attribuées aux premiers candidats de la liste, d'après un mode dévolutif.

Ces concessions auraient dû satisfaire les opposants, mais leur opposition était de celles que rien ne peut apaiser et l'on continua de dénoncer l'attentat à la liberté de l'électeur. Il y eut même des amendements sur lesquels nous reviendrons et qui tendaient à substituer au mode de votation proposé par le gouvernement le mode de votation en usage sur le terrain communal, c'est-à-dire le rétablissement des votes de préférence multiple. Mais ces amendements furent repoussés.

Quoi qu'il en soit, le système belge, tel qu'il est, sans être parfait nous paraît acceptable. L'idéal serait d'attribuer à chaque électeur autant de suffrages qu'il

y a de candidats sur la liste de son choix, en lui imposant de désigner par un numéro l'ordre de ses préférences entre eux. C'est le système fréquemment adopté à l'intérieur des associations électorales pour la formation des listes. Malheureusement son application, à des grandes masses d'électeurs, allongerait extraordinairement la durée du vote et du dépouillement du scrutin.

A défaut de ce système, presque impossible à adopter dans la pratique, le système belge semble respecter suffisamment sur ce point la liberté de l'électeur.

Il paraît, en effet, utile et logique d'admettre sur la liste un ordre provisoire de priorité et l'indication d'un ordre de préférence n'est que le corollaire du droit de présentation qui appartient aux parrains. C'est d'ailleurs le moyen d'assurer dans chaque liste la représentation des divers intérêts, des éléments territoriaux et sociaux et des nuances politiques.

Livrer la liste au seul jeu des votes de préférence, n'est-ce pas exposer les candidats les plus en vue à être éliminés par quelques voix d'un parti adverse, données systématiquement aux candidats plus obscurs.

Mais, d'autre part, il importe que le corps électoral puisse au besoin faire comprendre que les parrains se sont mépris à son sens, dans l'ordre de pré-

sensation. C'est pourquoi la loi autorise le vote de préférence.

La véritable solution de la question paraît être la présentation de listes incomplètes. Chaque parti, sachant qu'il ne peut pas songer à obtenir tous les sièges, comme dans le régime majoritaire, et qu'il est au contraire certain d'obtenir le nombre de sièges en rapport avec sa force réelle, n'a pas intérêt à présenter plus de candidats qu'il ne peut logiquement espérer avoir d'élus. Or, si on ne présente qu'un nombre utile de candidats, la question du vote de préférence perd toute son importance, puisque tous les candidats sont appelés à réussir, comme c'était le cas pour une liste complète présentée sous le régime majoritaire.

Les partis, dira-t-on, ne connaissent pas leur force. A cela, nous répondrons d'abord qu'ils la connaissent approximativement et qu'en admettant qu'il y ait un certain doute et que les partis soient portés à s'exagérer leur importance, le sort du dernier candidat ou des deux derniers candidats de la liste présente seul quelque aléa. Pour obvier à cette inconvénient, la loi peut permettre à un candidat de figurer à la fois comme titulaire et comme suppléant ; de cette façon, les deux derniers candidats titulaires occuperaient normalement les deux premières places de suppléants. D'autre part, les candidats suppléants pourraient être admis, le cas échéant, à la répartition

des sièges, de telle façon que si un parti avait trop peu présumé de son importance, le danger de limiter le nombre des candidats titulaires serait écarté.

On s'est demandé ce qui arriverait si une liste n'obtenait pas de votes de préférence sans un seul vote en tête. L'hypothèse paraît impossible ; il faudrait, en effet, pour cela, que les 100 parrains eux-mêmes qui auraient présenté la liste s'abstiennent de voter pour elle, ce qui est peu admissible. D'ailleurs aucune disposition de la loi n'écarte la liste qui n'aurait recueilli aucun vote en tête. Le chiffre électoral d'une liste se formant par l'addition des votes en tête et des votes de préférence. S'il n'y avait que des votes de préférence, on se bornerait à les additionner.

Une autre objection a été faite au système belge : l'ordre de présentation des candidats par des parrains a été critiqué comme inconstitutionnel, l'article 47 de la constitution proclamant le principe de l'élection directe. Ici, dit-on, il y a élection à deux degrés ; les parrains qui fixent l'ordre de présentation constituent le premier degré. Par conséquent, la liberté de l'électeur n'est plus sauvegardée ; il est obligé de voter pour la liste, même s'il y a sur cette liste un nom qui ne lui convienne pas.

Nous répondrons que cette disposition ne viole nullement la constitution, comme l'a très justement

fait remarquer M. de Jaer dans son rapport (1). Le principe de l'élection directe ne s'oppose pas à ce que la loi règle les conditions auxquelles un vote peut être accordé à un candidat. Personne ne peut raisonnablement songer à prétendre que la nécessité de trouver 100 parrains pour être candidat soit une atteinte au principe de l'élection directe ; et cependant il faut que ces 100 citoyens commencent par présenter les candidats au corps électoral ; s'il s'y refusent, pas de candidature possible ; ils constitueraient donc, si la thèse adverse était fondée un premier degré d'électeurs. On ne le prétend pas ; mais dès lors, pourquoi ces parrains qui ont le droit de présenter ou de ne pas présenter n'auraient-ils pas le droit incontestablement moindre de dire : nous présentons dans tel ordre ? En effet, les parrains auraient pu présenter le candidat A tout seul et refuser le candidat B ; ils peuvent donc tout aussi bien dire qu'ils consentent bien à présenter le candidat B, mais subsidiairement au candidat A. Si un groupe d'électeurs trouve que le candidat B doive l'emporter, ces électeurs sont libres de se constituer les parrains d'une liste portant en tête le candidat B ; leur liberté n'est donc nullement atteinte.

A côté de la liberté de l'électeur, existe d'ailleurs celle du candidat, qui doit consentir par écrit à

1. V. le rapport de M. de Jaer. Documents parlementaires. Belgique, Chambre, 1898, 1899, p. 495 et suiv.

accepter une candidature et qui doit, par conséquent, avoir le droit de dire dans quelles conditions il accepte et entend se présenter au corps électoral. S'il ne s'était agi que d'un seul candidat, c'eût été A, ses collègues B, C, D, s'effaçant devant lui et déclinant toute candidature. Maintenant qu'il y a à pourvoir à quatre sièges, B, C, D, se présentent, mais en disant qu'ils n'entendent nullement chercher à supplanter A et n'acceptant que des candidatures successivement subsidiaires. C'est leur droit d'agir ainsi, de même que c'est le droit de l'électeur de ne pas voter pour eux, si ces candidats ne lui conviennent pas.

B. — *Le Panachage*. — On s'est demandé s'il ne fallait pas aller plus loin dans la voie de la liberté laissée à l'électeur et s'il ne fallait pas aussi autoriser ce qu'on a appelé « le panachage », c'est-à-dire le vote pour une liste composée de noms pris sur plusieurs listes différentes.

Jusqu'en 1899, l'électeur pouvait voter pour autant de candidats qu'il y avait de sièges à pourvoir ; il pouvait voter pour toute une liste ou choisir des candidats dans les différentes listes en présence. Ce mode de votation, depuis longtemps en usage sous le régime majoritaire, avait été heureusement adapté à la représentation proportionnelle en usage dans les élections communales, par la loi du 12 septembre 1895.

Cependant l'interdiction du panachage n'était pas,

en 1899, une nouveauté. Déjà le projet relatif aux élections communales, que M. de Burlet déposa le 5 juillet 1895, contenait dans son article 28 pareille interdiction. L'électeur, disait cet article, ne peut pour une même section, marquer des votes en faveur de candidats appartenant à des listes différentes ». Les sections de la Chambre votèrent le principe du projet qui leur était présenté mais se prononcèrent contre la suppression du panachage. Le gouvernement céda jugeant qu'il n'était pas nécessaire de lier le sort de la représentation proportionnelle à un détail de mécanisme. De vives discussions s'élevèrent alors pour savoir qu'elle portée il fallait reconnaître au vote panaché. Les uns voulaient lui attribuer non seulement la partie d'un vote de préférence nominative, mais aussi celle d'un vote de liste partiel ; d'autres, attaquaient cette solution et M. Woeste, à la séance du 28 août 1895, disait : « L'honorable membre admet les bulletins panachés dans la supputation des chiffres électoraux ; ils compteront en faveur de toutes les listes auxquelles ils accorderont des suffrages. Il résultera de là que l'électeur qui aura panaché sera censé avoir voté pour plusieurs listes opposées tout entières. C'est là, concluait M. Woeste, une véritable injure au bon sens » (1). Aussi la Chambre admit-elle le vote

1. V. ce discours *Annales parlementaires*, Chambre, séance du 28 août 1895.

panaché avec la seule valeur d'une préférence nominative.

Antérieurement même, le projet de M. de Smet-Borman, de 1888, admettait le vote panaché comptant comme vote particulier de liste.

M. Beernaert, dans son projet de 1894, proposait une transaction entre deux systèmes absolus, admettant les votes panachés ainsi que les votes de préférence multiples, mais n'accordant d'effet à ces votes que s'ils représentaient la moitié des voix ; au cas contraire, on devait respecter l'ordre de présentation des candidats.

M. Féron, on s'en souvient, reprit le projet de M. Beernaert, mais en le modifiant assez notablement ; en particulier, ce projet supprimait le panachage que M. Féron considérait comme une question de détail. M. Beernaert, d'ailleurs, protesta contre cette disposition et dans la séance du 17 mai 1894, il s'exprimait ainsi : « Il y a une autre mesure proposée par l'honorable M. Féron que je ne saurais approuver et même que je ne comprend guère de sa part : l'électeur ne pourrait plus voter que pour les candidats d'une même liste ; ce que nous appelons en français un peu belge « le panachage » serait désormais interdit. A mon avis, ce serait là une atteinte inadmissible à la liberté de l'électeur (1). »

1. V. ce discours *Annales parlementaires*. Chambre, séance du 17 mai 1894.

M. Mommaert lui-même, un des plus chauds partisans de la représentation proportionnelle, écrivait le 17 octobre 1899 dans *le Patriote*. « L'électeur peut, sans voter en tête d'une liste, voter pour autant de candidats de diverses listes qu'il y a de sièges à conférer. C'est le fait de l'électeur qui panache. Les bulletins panachés sont de droit et de fait. On ne peut les interdire ou les supprimer ; il faut en tenir compte (1). »

Ainsi, il semble bien que la majorité des proportionnalités belges se soit prononcée en faveur de la liberté de l'électeur et de l'autorisation du panachage.

Et cependant, le projet déposé par le gouvernement, en 1899, se ralliait au système de la liste compacte, contre le panachage.

Cette disposition du projet fut très attaquée de divers côtés ; la section centrale notamment signala la question dans son rapport à l'attention du gouvernement et sans se prononcer formellement, elle lui demanda d'examiner à nouveau le point de savoir si on ne pouvait pas autoriser « le panachage sur diverses listes ».

Au cours de la discussion générale du projet, de nombreux orateurs se firent entendre en faveur du panachage. M. Helleputte (2) s'efforça de démontrer

1. V. *le Patriote* du 17 octobre 1899, p. 98-99.

2. V. *Annales parlementaires*, séance du 14 septembre 1899, p. 2584 et suiv.

que le panachage n'avait rien d'anormal ni d'injuste et en terminant son discours, il exprimait l'espoir, pour l'honneur de la chambre « qu'il ne se rencontrerait pas une majorité pour commettre un pareil crime contre la liberté de citoyens ».

M. Tibbaut, dans la séance du 17 octobre 1899, prononça un long plaidoyer pour la liberté de l'électeur et attaqua très vivement les dispositions du projet du gouvernement relatives à l'interdiction du panachage : « Le projet, dit-il, enferme l'électeur dans son parti et l'y place quasi-passivement, devant l'ordre de préférence arrêté par l'association. Loin de pouvoir songer à voter pour un ou plusieurs adversaires, il ne peut même plus exprimer utilement ses préférences pour ses propres amis. Le corps électoral, dans l'économie de ce projet, n'est donc plus qu'une pâte malléable, que les partis découpent en morceaux, et dont chaque morceau est torturé à sa guise par l'association (1). »

Et M. Tibbaut, tout en reconnaissant que de nombreux citoyens ont leurs préférences politiques et se groupent spontanément dans les organisations qui s'offrent à leur choix, admet qu'il y a, d'autre part, des électeurs qui ne suivent aucun groupe et qui ne sont pas une quantité négligable. Il y a quelques années, dit M. Tibbaut, il n'y avait que deux partis politiques

1. V. *Annales parlementaires*. Chambre, séance du 17 octobre 1899, p. 2771 et suiv.

en Belgique, catholiques et libéraux, aujourd'hui il y en a quatre ou cinq, suivant les classifications. Ceux qui sont dans les nouveaux partis n'y sont pas entrés tous à la fois et brusquement, mais successivement à la suite d'une évolution politique et ils ne se sont, même constitués en partis que lorsqu'ils se sont sentis assez nombreux pour former un corps ; or, pendant leur évolution, on peut dire qu'ils n'étaient les hommes d'aucun des deux partis, catholique ou libéral. « C'eût été, ajoute M. Tibbaut, les violenter que de les contraindre à choisir en bloc entre l'un et l'autre. C'était leur droit d'avoir des sympathies pour les candidats des diverses listes qui se rapprochaient le plus de leurs idées et c'était leur droit de manifester ces sympathies par des votes. Certes, on peut leur conseiller de ne pas agir ainsi, de ne pas se tenir à l'écart des grands groupes et de ne pas voter pour des personnes, mais les en empêcher légalement, c'est leur supprimer le droit qui n'existe qu'avec la liberté (1). »

Et comme conclusion à ces arguments, M. Tibbaut, de concert avec quelques-uns de ses collègues, déposa dans la même séance un amendement qui substituait au mode de votation proposé par le gouvernement, le système en usage pour des élections communales.

Aux orateurs qui avaient essayé de prouver que

1. V. *Annales parlementaires*. Chambre, 1898-1899, p. 2777.

l'interdiction en panachage portait atteinte à la liberté de l'électeur, M. Bertrand répondit, en montrant que la liberté de l'électeur, en pareil cas, était un pur sophisme. « En effet, dit cet orateur, en général, on vote pour un parti et non pas pour un homme et la liberté du panachage, c'est le droit de voter pour des candidats de plusieurs partis à la fois (1). » Voter à la fois pour un catholique, un libéral et un socialiste, c'est émettre un vote inefficace, puisqu'on vote à la fois pour trois listes différentes.

Finalement, la Chambre se rangea à l'avis du gouvernement et se prononça contre le panachage. Ainsi, d'après le système qui a triomphé et qui est passé dans la loi de 1899, un bulletin ne peut exprimer qu'un seul vote et ne peut exercer d'influence que sur la collation d'un seul mandat.

Que devons-nous penser de ce système ?

Il est certain que si la loi belge ne sacrifie pas la liberté de l'électeur en interdisant le panachage, du moins elle la limite. Remarquons cependant que même avec l'interdiction du panachage la représentation proportionnelle laisse à l'électeur une liberté plus grande que le système uninominal majoritaire (2). Avec celui-ci, en effet, l'électeur ne trouve souvent aucun candidat de son opinion à qui il

1. V. *Annales parlementaires*. Chambre, 1898-1899, p. 2597.

2. V. La Chesnais, *la Représentation proportionnelle et les partis politiques*. Paris, 1904, p. 122.

puisse donner sa voix, ou s'il en trouve un, ce candidat n'a souvent aucune chance d'être élu. Quant à l'électeur appartenant aux partis les plus fortement représentés dans sa circonscription, entre lesquels se poursuit jusqu'au second tour la lutte électorale, il n'a pas non plus le choix de son candidat : le comité l'a distingué et c'est pour celui-là seul que l'on peut voter utilement.

D'autre part, le panachage des listes présente un inconvénient très grave, en ce qu'il donne aux électeurs d'un parti une influence sur le choix des élus des autres partis. Si on admet le panachage, en effet, tandis que les hommes d'un parti votent pour la liste toute entière de leur opinion, il suffit de quelques indisciplinés ou adversaires pour amener par leurs votes de préférence l'insuccès de ceux que la majorité considère comme ses chefs ; et ainsi la grande majorité du corps électoral est à la merci d'une infime minorité pour la désignation des élus (1).

Il est, en outre, inadmissible qu'un citoyen qui doit émettre un vote politique puisse donner sa voix aux représentants de deux partis différents. Au moment du vote, son choix doit être fait ; s'il vote pour des candidats pris dans deux partis, sa voix ne peut compter pour aucun des deux ; il se range lui-même par cette contradiction parmi les non valeurs comme

1. V. sur ce point le rapport de M. Léger au Sénat belge. Documents parlementaires. Sénat, 1899-1900, p. 7 à 13.

force de parti ; il porte atteinte au but recherché par la loi dans l'intérêt supérieur du pays.

Tous les proportionnalistes, ou à peu près, sont d'ailleurs opposés au panachage qui est contraire au principe même de la représentation proportionnelle. Tout récemment encore, M. Goblet d'Alviella en a signalé d'une façon très nette les inconvénients : « De toute façon, ce qui est inadmissible, dit-il, c'est qu'on admette la liberté du panachage. Les lois doivent tenir compte des faits. Qu'on le regrette ou non les élections sont des luttes entre partis ou groupes politiques. Chaque électeur doit avoir le droit de choisir entre les listes ; si aucune ne répond à ses désirs, il a la faculté de présenter des candidatures, même isolées, pourvu qu'il trouve à s'associer avec quelques autres représentants. Il peut également voter en blanc. Mais il serait absurde de l'autoriser à faire des choix contradictoires, peut-être dans l'arrière-pensée de nuire à une des listes pour lesquelles il vote, en travaillant à écarter ses candidats les plus méritoires, comme on l'a vu plus d'une fois dans les élections communales (1). »

1. Goblet d'Alviella, *Nos partis politiques au lendemain du 22 mai* (*Revue de Belgique*, juin 1910, p. 108).

§ 5. — ELLE N'EST MÊME PAS PROPORTIONNELLE (1)

Enfin, contre la représentation proportionnelle on a dit, et c'est le suprême argument de M. J.-L. Breton, qu'elle mentait cyniquement à son nom et qu'elle ne possédait même pas la qualité essentielle à laquelle elle prétend, qu'elle n'était même pas proportionnelle.

« Si étrange que cela puisse paraître, dit M. Breton, la représentation proportionnelle n'a de proportionnel que le nom, et les différents systèmes qu'on nous propose ne donnent guère dans la pratique de résultats plus justement proportionnels au nombre des voix groupées par les différents partis que le scrutin d'arrondissement (2). »

Et à l'appui de ses dires, M. J.-L. Breton cite quelques résultats qu'il estime caractéristiques donnés par la proportionnelle en Belgique : « Aux élections de 1900, les socialistes obtenaient à Charleroi avec 76.008 voix 5 sièges au Parlement, tandis

1. V. sur ce point dans l'ouvrage de M. P.-G. La Chesnais, *la Représentation proportionnelle et les partis politiques*, le chap. VII intitulé : « La représentation proportionnelle est-elle proportionnelle ? » Il serait sans intérêt de reprendre la démonstration lumineuse de M. La Chesnais ; nous nous bornerons à de brèves explications.

2. V. le discours de M. J.-L. Breton dans le *Journal officiel* du 26 octobre 1909, p. 2319 et suiv.

qu'il suffisait aux cléricaux de grouper à Grand-Ecloo 71.125 suffrages pour se voir attribuer 6 sièges et qu'ils en emportaient 6 autres à Anvers avec seulement 64.607 voix. De même, il fallait à Mons 42.451 suffrages aux socialistes pour obtenir 6 sièges, tandis qu'il suffisait aux cléricaux de 42.543 voix à Louvain et de 34.744 suffrages à Saint-Nicolas pour s'en voir attribuer 4. Enfin, 24.532 suffrages donnaient 3 sièges aux cléricaux à Termonde, tandis qu'à Namur 25.272 voix n'en procuraient qu'un seul aux socialistes.

En résumé, poursuit M. Breton, aux élections de 1900, les cléricaux n'ayant groupé que 994.215 suffrages, étaient mis en minorité par les opposants qui avaient réuni 1.019.626 voix. Une répartition justement proportionnelle des sièges devait donc donner la majorité aux opposants avec 77 élus contre 75 aux cléricaux. Or, c'est le contraire qui s'est produit » (1).

M. Destrée, le célèbre socialiste belge, adversaire comme M. J.-L. Breton de la représentation proportionnelle avait fait déjà la même objection et cité les mêmes chiffres. Mais immédiatement après avoir signalé ces résultats, M. Destrée en précisait la cause : « Ce que l'on attend de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire l'exacte représentation des

1. Discours cité, *Journal officiel*, 1909, p. 2328-2329.

partis au Parlement, proportionnée à leur force dans le pays, ne peut être obtenue pleinement qu'à la condition d'éliminer toute géographie électorale. Théoriquement le quotient électoral devrait être le même pour tout le pays. Or, il est variable suivant les circonscriptions (1) ».

Les chiffres cités par MM. Breton et Destrée sont exacts et il est certain, en effet, qu'il est impossible d'arriver à la perfection arithmétique en matière de représentation proportionnelle, parce que, comme l'a très justement indiqué M. Charles Benoist lors de la discussion de la réforme électorale à la Chambre des députés (2) : « Il est impossible de diviser exactement le nombre des votants par le nombre des sièges. Il y a toujours des fractions ; on ne coupe pas un député en deux ou en trois ; on ne peut pas avoir un quart, un cinquième, un sixième de député. » On est obligé d'aller jusqu'à l'unité ; de là une imperfection inévitable dans tous les systèmes de calcul.

Les résultats cités par M. Breton ne sont pas imputables au principe même de la représentation proportionnelle, mais à la manière dont elle est appliquée en Belgique ; ils s'expliquent par la façon dont sont découpés les circonscriptions et « si la

1. V. Destrée, lettre préface au livre de D. J.-L. Breton, *Contre la proportionnelle*. Paris 1910, p. 44.

2. V. ce discours, séance du 28 octobre 1909. *Journal officiel*, p. 2418.

Belgique, dit M. Héréra, professeur à l'Université de Bruxelles, était formée de 9 grandes circonscriptions provinciales, comme on le désire dans tous les partis, ces erreurs ne se reproduiraient plus (1) ».

D'ailleurs, la représentation proportionnelle ne se présente pas comme un système électoral d'une perfection absolue ; elle n'a que la prétention de constituer à tous égards un progrès sur le système majoritaire et à ce point de vue, ainsi que l'a démontré clairement M. La Chesnais, il est incontestable qu'elle donne des résultats infiniment plus proportionnels que ce dernier.

D'après M. La Chesnais, la différence d'erreur entre les résultats donnés par le scrutin uninominal majoritaire et ceux obtenus à l'aide du système d'Hondt serait presque du simple au double : 4,85 o/o pour le système d'Hondt, 7,35 o/o pour le système majoritaire. La différence est sensible et appréciable.

Et M. La Chesnais conclut sur ce point : « On voit par la comparaison que le système d'Hondt est plus rapproché de la proportionnalité exacte que le scrutin uninominal, même en conservant l'inégalité de la répartition actuelle des sièges entre les députés (2). »

1. Cité par M. Ch. Benoist dans son discours, *Journal officiel*, 1909, p. 2419, 3^e col.

2. V. La Chesnais, *op. cit.*, p. 154.

L'objection de M. Breton ne porte donc pas contre le principe de la proportionnelle, mais contre l'application qui en est faite en Belgique. Et sans vouloir demander l'unité de collège, ce qui est une utopie, même pour un petit pays comme la Belgique, il semble bien que si l'on créait des circonscriptions électorales plus vastes on arriverait à des résultats se rapprochant sensiblement de la proportionnalité absolue. Plus les circonscriptions sont grandes, plus faibles sont les déchets électoraux, qui ne sont réellement importants qu'avec de petites circonscriptions.

C'est en vue d'arriver à ces résultats souhaitables : proportionnalité plus exacte, déchets électoraux moins sensibles qu'ont été imaginés plusieurs systèmes, que beaucoup d'hommes politiques belges voudraient voir passer dans la pratique et que nous allons maintenant examiner.

SECTION III

LES PROJETS DE RÉFORME

Ce qui parait particulièrement injuste dans le système de la loi belge de 1899, c'est qu'il y a toujours une liste qui ne subit aucun déchet, c'est celle qui fournit le diviseur électoral. Les autres au contraire subissent un déchet d'autant plus élevé que leur

chiffre électoral (c'est-à-dire le nombre total de leurs voix) s'écarte davantage d'un multiple quelconque du diviseur électoral.

Ainsi à Bruxelles, en 1910, c'est la liste socialiste, avec un total de 68.604 voix qui fournit le vingt et unième quotient et par conséquent le diviseur électoral 13.720 ; cette liste n'a pas 4 voix de perdues. Par contre, les cléricaux ont un déchet de 129.152 — $(13.720 \times 9) = 5.672$ voix et les bilatéraux un déchet de 99.634 — $(13.720 \times 7) = 3.590$ voix. A Nivelles, c'est le cartel qui a fourni le diviseur 15.419 ; aussi n'a-t-il qu'une voix de déchet, tandis que les cléricaux ont un énorme déchet de 29.497 — 15.419 = 14.078 voix. Et ainsi de suite dans tout le pays. Toujours les listes qui ne fournissent pas le diviseur électoral, c'est-à-dire le dernier quotient utile subissent un fort déchet. Le total des voix ainsi perdues pour l'ensemble du pays aux élections de 1908 et 1910 s'élève à 302.748 (voir ce tableau ci-contre), alors qu'il ne faut en moyenne que 11.000 voix pour faire élire un député.

*Résultats des élections de 1908 et de 1910
pour la Chambre des Représentants.*

Libéraux et socialistes :

Nombre des suffrages valables obtenus...	1,207,540
Nombre des sièges à la Chambre.....	80
Total des déchets.....	139,934

Cléricaux :

Nombre des suffrages valables obtenus...	1,195,538
Nombre de sièges à la Chambre.....	85
Total des déchets.....	99,162

Démocrates-chrétiens :

Nombre des suffrages valables obtenus...	37,194
Nombre de sièges à la Chambre.....	1
Total des déchets.....	25,417

Isolés et dissidents :

Nombre des suffrages valables obtenus...	38,235
Nombre de sièges à la Chambre.....	0
Total des déchets.....	38,235

Total des voix perdues pour toutes les listes	302,748
---	---------

Pour arriver à la réduction la plus complète possible de ces déchets, on a préconisé différents systèmes. Nous allons les examiner :

I. — Un premier système est celui qui est connu sous le nom de « déclaration de solidarité ». Au moment du dépôt des listes, les parrains d'une liste, prévoyant un excédent, font une déclaration de solidarité avec une autre liste du même parti dans un arrondissement voisin. Après l'élection, les excédents des deux listes solidaires seront additionnés, et, s'ils atteignent le diviseur électoral pourront servir à conquérir un siège.

Exemple : les libéraux de Bruxelles prévoient-ils un excédent de 4.000 voix inutilisées, alors qu'à Louvain il leur suffirait de 2.000 voix de plus pour gagner un siège, les parrains de la liste libérale de l'arrondissement de Bruxelles déclarent, au moment du dépôt de leur liste, vouloir faire profiter des excédents possibles la liste libérale de Louvain.

Ce système n'est pas sans inconvénients, il revient à faire élire par les électeurs d'un arrondissement ayant sa vie politique propre, indépendante et locale, des candidats choisis dans un autre arrondissement.

D'autre part l'arbitraire que présente ce procédé saute immédiatement aux yeux : c'est un régime boiteux, pouvant s'appliquer dans certains cas, n'ayant aucune utilité dans d'autres, car il existe nécessairement une correspondance entre les prévisions d'un excédent en trop pour une liste et d'un total insuffisant pour une autre. C'est, dit M. Goblet d'Alviella « le système de l'à peu près, tablant sur des prévi-

sions toujours très hypothétiques en matière électorale. »

Ce procédé ne présente donc pas de garanties sérieuses d'une bonne utilisation des déchets ni la possibilité d'une utilisation générale.

II. — Un autre moyen proposé est celui de l'apparementement des listes. Il accentue encore le principe de la réversibilité, mais cette fois la réversibilité ne se fait plus en faveur d'une liste d'un même parti dans un arrondissement voisin, mais en faveur de la liste d'un autre parti dans la même circonscription électorale. Les déchets ne sont plus transférés géographiquement au bénéfice du même parti dans une autre circonscription, mais de parti à parti dans la même circonscription.

Ce second système est, pensons-nous, absolument contraire à l'esprit de la représentation proportionnelle, qui veut que chaque parti aille à la bataille électorale avec ses idées propres et sans compromissions avec ses adversaires ; admettre le système de l'apparementement, c'est vouloir faire revivre le régime des concessions et des marchandages électoraux dont l'institution du ballottage nous donne un si lamentable spectacle sous le régime majoritaire.

Exemple : Deux partis se combattent, libéraux et socialistes, puisqu'ils ne font ni alliance ni cartel, mais ils font une déclaration de réversibilité ; cela revient par conséquent à dire aux électeurs libéraux

et socialistes : en votant pour la liste de votre parti vous allez contribuer à l'élection d'un de vos adversaires. Sans doute ce sera au détriment de vos ennemis communs les cléricaux ; mais alors pourquoi ne pas faire tout simplement l'alliance ou même le cartel ?

III. — Une proposition plus judicieuse est celle qui consiste à affirmer la nécessité d'une réforme complète des circonscriptions et d'un agrandissement de beaucoup d'entre elles. En effet, plus un arrondissement est petit, plus il y a de déchets, parce qu'il y a trop peu de sièges à distribuer, et naturellement, plus il y a d'arrondissements par province, plus le total provincial des déchets augmente. D'autre part, certains arrondissements élisent 3 députés, d'autres en élisent 13, 21 et même bientôt 23. Il en résulte que toute minorité pour être représentée, doit obtenir dans certaines conscriptions le tiers des voix et que dans d'autres il suffit qu'elle en atteigne le vingt et unième. Il y a donc là une cause d'inégalité très grande dans la situation d'un même parti, suivant les circonscriptions dans lesquelles il se trouve. C'est ce qui fait qu'à Bruxelles, sur un ensemble de 308.594 voix utiles, il n'y a que 23.470 de déchets, tandis qu'à Nivelles, sur un total de 75.706 voix, il y en a 14.080 de perdues.

C'est pour remédier à ces inégalités qu'on a proposé une refonte des collèges électoraux et il n'est

pas douteux qu'une telle réforme aurait de nombreux avantages. Certes il y a des situations qui sont absolument injustifiables et que l'on pourrait modifier, par exemple celle de la Flandre occidentale. Cette province qui a une superficie à peu de chose près égale à celle du Brabant et qui est deux fois moins peuplée que lui est cependant divisée en cinq circonscriptions, alors que le Brabant n'en compte que trois. Aussi dans la Flandre occidentale y a-t-il eu en 1910, 40.850 voix dedéchet pour l'ensemble des listes présentées. Il serait réellement utile de réduire le nombre de ces collèges électoraux à 3, en maintenant le nombre actuel de députés. Cela n'offrirait aucune difficulté, puis qu'actuellement déjà pour huit arrondissements administratifs il n'y a que cinq collèges électoraux. On pourrait faire de même pour la Flandre orientale et pour le Hainaut.

Cependant il faut se garder d'agir à la légère dans cet ordre d'idées. Changer la géographie électorale est chose périlleuse et extrêmement délicate et il n'est pas à souhaiter qu'on l'entreprenne d'une manière générale en Belgique.

IV. — D'autres proportionnalistes, entre autres MM. Massau, Friedrichs, Gaussin, P. Tempels, ont élaboré des systèmes qui permettent aux divers partis de porter à leur actif, dans certaines circonscriptions, les déchets provenant d'autres collèges. On peut supposer par exemple que tout en gardant

l'organisation actuelle pour la présentation des candidats, la distribution des électeurs et les opérations de vote, on constitue un bureau chargé de centraliser tous les résultats et d'établir, au moyen du système d'Hondt un quotient unique pour tout le pays. Voici comment on opérerait : en premier lieu dans toutes les circonscriptions ou leur candidats auraient atteint le quotient, les partis obtiendraient autant de sièges que leur chiffre électoral contiendrait de fois ce quotient. Mais il resterait un certain nombre de sièges non distribués, après cette première opération. Tous les candidats non encore élus seraient alors classés indistinctement par ordre d'importance, selon le chiffre de voix qu'ils auraient obtenus et les mandats encore disponibles seraient attribués en suivant cet ordre. Toutefois cette dernière règle devrait être combinée avec le principe qu'aucune circonscription ne pourrait recevoir de mandats au delà de son compte légal ; quand sa part serait atteinte, nul parti ne pourrait plus obtenir de sièges et il faudrait, pour trouver la compensation au profit des partis en déficit, passer à une autre circonscription, en continuant à suivre l'ordre d'importance des chiffres électoraux obtenus par les candidats.

A ce système on a apporté une légère variante, c'est la célèbre formule de M. Van de Walle. Voici comment son auteur lui-même la caractérise et en

indique l'application aux élections provinciales (1).

Pour établir exactement en chiffres la force électorale cantonale de chaque parti, il faut recourir à la règle proportionnelle ordinaire. Il faut diviser le total des votes émis dans la circonscription par le nombre des sièges à y conférer. Le résultat de cette division, qui nous dit combien chaque siège représente de voix, s'appelle le diviseur ou répartiteur cantonal. En divisant par ce répartiteur le chiffre électoral, c'est-à-dire le total des voix que chaque parti a recueillies dans le canton, on obtient un résultat qui exprime exactement sa force électorale et qui, dans les opérations qui vont suivre, prend le nom de dividende cantonal. Ce sera ou une fraction ou un nombre fractionnaire, rarement un nombre entier. Chaque unité de ce dividende vaut un siège, et il n'y a aucune raison pour ne pas le reconnaître de suite, c'est-à-dire immédiatement après le dépouillement du scrutin local. Pour chaque liste, le bureau cantonal proclame donc élus d'emblée autant de candidats que son dividende cantonal renferme d'unités.

Par application du système d'Hondt, les chances d'élections des candidats qui figurent sur la liste,

1. V. la Chronique du 2 juin 1910. Nous citons cet article, parce qu'il est le plus récent, et expose la dernière formule de M. Van de Walle; le système est ici appliqué par son auteur aux élections provinciales, mais appliqué aux élections législatives, ce principe en est identique.

sont exactement représentées lorsqu'on attribue le dividende cantonal au premier candidat pour l'intégralité, au second candidat pour la moitié, au troisième candidat pour le tiers, au quatrième pour le quart, et ainsi de suite.

La fraction qui lui est ainsi attribuée représente pour le candidat sa force électorale personnelle et lui indique le rang qu'il occupe parmi les candidats du groupe fédéré provincial auquel il appartient.

Le chiffre provincial d'un groupe fédéré est le total des voix qu'il a obtenues dans toute l'étendue de la province. C'est sur la base des chiffres provinciaux que se fait la répartition générale des mandats entre les différents groupes et cette répartition se fait, proportionnellement, d'après le système d'Hondt.

Le bureau principal divise successivement par 1, 2, 3, 4, etc., les chiffres provinciaux de chaque groupe; il range les quotients dans l'ordre de leur importance numérique en ayant soin d'indiquer à quel groupe appartient chaque quotient.

En regard des premiers quotients de chaque groupe, le bureau inscrit les noms des candidats dont l'élection a été proclamée d'emblée par le bureau cantonal. Quant aux quotients qui suivent, ils représentent les places encore vacantes. Pour chacune de ces places, le bureau choisit le plus élevé des quo-

tients non encore utilisés ; il attribue le siège au groupe auquel appartient le quotient et il désigne pour l'occuper le candidat de ce groupe dont la fraction locale personnelle est la plus forte.

Les candidats de chaque liste fédérée sont donc appelés à occuper dans leur canton les sièges que la répartition générale y laisse disponibles ; il les prennent dans l'ordre que leur chiffre personnel leur indique et l'opération se poursuit jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus de leurs titulaires ».

Tel est l'exposé théorique de la formule Van de Walle.

M. Hermann Dumont s'est fait propagandiste de cette formule et l'a appliquée aux données positives qui résultent des élections de 1910 (1). Voici comment sur les chiffres du scrutin du mois de mai 1910, les répartitions locales auraient fonctionné en appliquant la formule Van de Walle

Donc cette première répartition attribue 39 sièges aux catholiques, 18 aux libéraux, 8 aux socialistes et il reste 20 sièges vacants :

Il faut opérer la répartition de ces 20 sièges, de façon à compléter le nombre des députés auquel chaque parti a droit et pour cela nous allons rechercher quand et dans quel ordre les catholiques auront

1. Voir le tableau ci-contre.

	Votes valables	Nombre de sièges	Diviseur local	CATHOLIQUES			LIBÉRAUX			SOCIALISTES			Sièges dispo- nibles	Démocra- tes chrétiens	Dissidents
				Voix	Nombre d'élus	Reste	Voix	Nombre d'élus	Reste	Voix	Nombre d'élus	Reste			
Anvers.....	165,903	13	12,761	82,878	6	6,312	65,541	5	1,736	16,722	1	3,961	1		$\left\{ \begin{array}{l} 381 \\ 99 \\ 282 \end{array} \right\}$
Malines.....	67,322	4	16,830	41,632	2	7,972	20,868	1	4,038	3,950	0	3,950	1		872
Turnhout...	47,843	3	15,947	38,795	2	6,901	9,048	0	6,048				1		
Bruxelles...	311,594	21	14,837	129,152	8	10,456	99,634	6	10,612	68,604	4	9,256	3		$\left\{ \begin{array}{l} 4,148 \\ 3,398 \\ 1,148 \end{array} \right\}$
Louvain....	89,600	6	14,933	51,219	3	6,420	23,653	1	8,720	11,826	0	11,826	2		2,902
Nivelles....	75,756	4	18,939	29,497	1	5,558	26,262	1	7,323	19,997	1	1,058	1		
Bruges.....	49,474	4	12,368	31,012	2	6,276	15,736	1	3,308				1		
Courtrai....	68,397	5	13,679	41,802	3	765	7,880	0	7,880	14,911	1	1,232	1		682
Ostende....	56,437	4	14,109	36,140	2	7,922	20,297	1	6,188				1		
Roulers.....	56,855	4	14,213	45,963	3	3,324	9,162	0	9,162				1		
Ypres.....	41,753	3	13,917	28,508	2	674	13,245	0	13,245				1		
Arlon.....	46,841	3	15,613	25,294	1	9,681	17,765	1	2,152	2,494	0	2,494	1		1,288
Neufchâteau	41,088	2	20,544	23,055	1	2,511	15,504	0	15,504	2,529	0	2,529	1		
Dinant.....	68,518	4	17,129	31,096	1	13,967	14,000	0	14,000	16,034	0	16,034	3		7,388
Namur.....	87,208	5	17,441	40,896	2	6,014	22,000	1	4,559	23,390	1	5,949	1		922
Totaux...	1,274,589	85		676,939	36		380,595	18		180,457	8		20	13,088	23,510

1. Tableau emprunté à l'article de M. Hermann Dumont, dans le *Ralliement* du 12 juin 1910.

droit à leur 40°, 41°, 42° siège, etc., les libéraux à leur 19°, 20°, etc., les socialistes à leur 9° 10° et ainsi de suite.

Constatons tout d'abord que les catholiques ont dans l'ensemble de l'élection 676.939 voix, les libéraux 380.595 et les socialistes 180.457 et appliquons à ces chiffres la formule d'Hondt en supprimant, dans chaque série d'opérations, les premiers diviseurs en nombre égal à celui des mandats qui ont déjà été attribués à chacun des groupes isolés. Puis rangeons les quotients par groupe et selon leur importance numérique. Nous obtiendrons le tableau suivant :

Catholiques.			Libéraux.			Socialistes.		
	676.939			380.595			180.457	
40)	16.924	19)	20.031	9)	20.050			
41)	16.510	20)	19.029	10)	18.045			
42)	16.117	21)	18.123	11)	16.405			
43)	15.742	22)	17.299	12)	15.038			
44)	15.384	23)	16.547	13)	13.881			
45)	15.043	24)	15.858					
46)	14.716	25)	15.223					
47)	14.402	26)	14.638					
		27)	14.096 (1)					

Le groupe catholique a obtenu d'emblée 39 élus ; son chiffre électoral est 676.939. Il faut donc diviser ce chiffre électoral par 40, 41, 42, etc. De même le

1. Nous avons négligé les démocrates chrétiens dont le chiffre électoral est inférieur au quotient diviseur.

groupe libéral, dont le chiffre électoral est 380.595, a obtenu 18 sièges, nous diviserons son chiffre électoral par 19, 20, 21, etc. Enfin le groupe socialiste à qui ont déjà été attribués 8 sièges, verra son chiffre électoral, 180.457, divisé par 9, 10, 11, et ainsi de suite.

Puis nous rangeons les quotients ainsi obtenus par ordre d'importance et comme il reste 20 sièges à pourvoir, nous les attribuons aux 20 quotients les plus élevés. Nous voyons ainsi que les catholiques obtiendront 8 sièges, les libéraux 8 également et les socialistes 4 (1).

Mais la question se pose alors de savoir dans quels arrondissements seront pris les sièges complémentaires.

Pour répondre à cette question, M. Van de Walle propose de prendre en considération la fraction de siège que représentent les voix inutilisées; ainsi l'excédent de 2.494 voix du candidat socialiste d'Arlon, représente, par rapport au diviseur local 5.613, une portion de siège égale à 0,15; l'excédent plus fort du socialiste de Neufchâteau, 2.529 ne représente, par rapport au diviseur local 20.544, qu'une portion de siège égale à 0,12; Neufchâteau

1. Remarquons que la formule Van de Walle appliquée aux élections de 1910, aurait donné aux catholiques 47 sièges au lieu de 49, aux libéraux 26 au lieu de 24 et aux socialistes 12 (nombre de sièges qu'ils ont obtenu avec le système en vigueur).

devrait donc passer après Arlon, mais dans un but de simplification — et comme il importe assez peu, en somme, qu'un parti trouve ses sièges complémentaires ici ou là. On peut s'en tenir aux restes eux-mêmes sans rechercher quelle portion de siège ils représentent.

Les socialistes recevront donc leur neuvième siège là où ils ont le plus fort reste, c'est-à-dire à Dinant (16.034), Les deuxième, troisième et quatrième sièges complémentaires reviendront aux libéraux avec les quotients 20.031, 19.029 et 18.123 du tableau. Ces sièges leur seront attribués à Neufchâteau, Dinant et Ypres, où ils ont leurs plus fort excédent : 15.504, 14.000 et 13.245.

Le cinquième siège complémentaire revient aux socialistes avec le quotient 18.045, dans l'arrondissement de Louvain (excédent 11.826); le sixième aux libéraux avec le quotient 17.299, dans la circonscription de Bruxelles (excédent 10.612).

Vient maintenant le tour des catholiques, qui, ayant eu déjà un grand nombre de sièges par l'effet des répartitions locales ont dû laisser rétablir d'abord l'équilibre au profit des autres partis; le septième siège leur est attribué par le quotient 16.924, dans la circonscription de Dinant-Philippeville où ils ont leur plus fort excédent (13.967); le huitième siège revient aux libéraux avec le quotient 16.547, à Roulers (excédent 9.162); le neuvième aux catholiques par l'effet

du quotient 16.510, à Bruxelles (excédant 10.456) ; le dixième aux socialistes avec le quotient 16.405, à Bruxelles aussi (excédant 9.256) ; et le onzième aux catholiques par le quotient 16.117, dans la circonscription d'Arlon (excédant 9.681) ; le douzième siège sera attribué aux libéraux par le quotient 15.858, dans l'arrondissement de Turnhout (excédant 9.048) ; le treizième et le quatorzième, aux catholiques par les quotients 15.742 et 15.384, dans les circonscriptions de Malines (excédant 7.972) et d'Ostende (excédant 7.922) ; le quinzième siège échoit aux libéraux par le quotient 15.223 dans l'arrondissement de Louvain (excédant 8.720) ; le seizième, aux catholiques par le quotient 15.043 ; leur plus fort excédent est celui de l'arrondissement de Turnhout (6.901), mais le siège qui restait disponible à Turnhout a déjà été attribué par les opérations précédentes au candidat libéral, il en est de même pour Louvain, dont l'excédent (6.420) vient ensuite, mais où il n'y a plus non plus de siège disponible et c'est à Anvers (excédent 6.312) qu'ils reçoivent le seizième siège ; le dix-septième revient aux socialistes par l'effet du quotient 15.038, dans l'arrondissement de Namur (excédent 6.949) ; le dix-huitième aux catholiques avec le quotient 14.716 dans l'arrondissement de Bruges (excédent 6.276) ; le dix-neuvième siège revient aux libéraux avec le quotient 14.638, dans l'arrondissement de Courtrai (excédent 7.880) ; enfin le ving-

tième et dernier disponible échoit aux catholiques à Nivelles avec le quotient 14.402.

Ainsi l'application de la formule Van de Walle aux élections de 1910 aurait donné aux libéraux un siège de plus à Roulers, Turnhout et Louvain et un de moins à Nivelles.

Il est certain que cette formule réalise un progrès sérieux sur celle qui est appliquée actuellement par le système belge : elle assure une proportionnalité plus exacte, en utilisant une grande partie des déchets électoraux.

Cependant elle présente encore de graves inconvénients. D'abord elle ne respecte pas le principe constitutionnel de l'indépendance des circonscriptions provinciales; en outre elle nécessite une entente étroite de tous les candidats quant au groupement commun sous la même étiquette politique; enfin et surtout elle est d'une complication qui en rendrait l'application difficile et peu intelligible pour la masse des électeurs.

Aussi croyons-nous qu'il serait beaucoup plus simple de s'arrêter à un autre projet dû à M. F. Goblet d'Alviella, fils du sénateur dont nous avons eu plus d'une fois l'occasion de prononcer le nom au cours de cette étude, et que nous allons examiner.

V. — *Projet Goblet d'Alviella* (1). — Pour utiliser

1. V. Félix Goblet d'Alviella, *La R. P. intégrale; une formule nouvelle*. Bruxelles, 1911.

les déchets provinciaux, il faut, dit M. Goblet d'Alviella, créer des députés provinciaux à raison d'un par arrondissement et désigné par eux. Chaque parti est libre de faire une liste spéciale, comportant autant de candidats qu'il y a d'arrondissements dans la province. Le jour de l'élection, il faut totaliser tous les déchets par parti et par province et en appliquant à ces déchets provinciaux rangés par ordre d'importance le système d'Hondt, on répartit, entre les différents partis, les sièges à conférer. Bien entendu il n'y a qu'une seule élection et l'on vote comme aujourd'hui pour les sièges attribués à l'arrondissement.

Quant à l'attribution des sièges provinciaux aux candidats de chaque parti, elle sera faite suivant la règle suivante : s'il n'y a qu'un siège à attribuer à un parti, il sera dévolu au candidat choisi par ce parti dans l'arrondissement ayant fourni le plus fort déchet. S'il y en a plusieurs, ils seront dévolus aux candidats désignés dans les différents arrondissements en suivant l'ordre d'importance des déchets qu'ils auront respectivement fournis.

Ou bien, si l'on préférerait, rien n'empêcherait de ranger les candidats dans un ordre déterminé à l'avance et de les appeler à occuper les sièges attribués à chaque parti en suivant l'ordre qu'ils occupent sur la liste de ce parti.

Et pour montrer l'application pratique de son

système, M. Goblet d'Alviella donne les deux exemples suivants :

Premier exemple. — Province de Brabant, 3 arrondissements, 3 députés provinciaux, 3 candidats anti-cléricaux A, B, C, 3 candidats cléricaux A B C.

	Candidats	Arrondissements	DÉCHETS		
			Cléricaux	Anti-cléricaux	Petites listes
I. Totalisation	A A	Bruxelles	5,672	3,594	
	B B	Louvain	3	9,871	
	C C	Nivelles	14,798	2	
	Total des déchets. . . .		19,753	13,467	
II. Répartition	Application du système D'Hondt.		(1) 19,753	(2) 13,367	
			(3) 9,876	6,733	

Sont élus : B, A et C (voir chiffres gras du tableau 1), déchet unique 3,591 (13,367-9,876) voix plus toutes les voix des petites listes (1).

Il y a trois députés provinciaux à élire et l'appli-

I. L'auteur a supposé l'existence du cartel anti-clérical les forces respectives des deux partis libéral et socialiste étant très difficile à déterminer là où ils n'ont pas combattu séparément. Si le système que nous exposons était adopté, le cartel n'aurait plus de raison d'être, puisqu'on utilise les déchets de tous les partis suffisamment organisés pour mériter une représentation.

cation du système d'Hondt, au chiffre total des déchets, donne deux élus à la liste cléricale et un seul à la liste anti-cléricale. Ces candidats sont pris dans les arrondissements où les partis ont obtenu les plus forts déchets, soit à Bruxelles et à Nivelles pour les cléricaux et à Louvain pour les anti-cléricaux.

Deuxième exemple. — Province d'Anvers, 3 arrondissements, 3 députés provinciaux, 3 candidats anti-cléricaux A, B, C. 3 candidats cléricaux A B C.

	Candidats	Arrondissements	DÉCHETS		
			Anti-cléricaux	Cléricaux	Petites listes
I. Totalisation	A A	Anvers	11,229	5	
	B B	Malines	10,941	1	
	C C	Turnhout	8,040	0	
	Total des déchets		31,218	6	
II. Répartition	Application du système D'Hondt.		(1) 31,218	6	
			(2) 15,609	3	
			(3) 10,406	2	

Sont élus A B C. Déchet unique 6 voix, plus celles des petites listes dissidentes, ensemble 1.660. voix.

Quels sont les avantages de ce système ? Quels en seraient les résultats ?

En appliquant la représentation des déchets pro-

vinciaux aux élections de mai 1910, on constate que le chiffre total des suffrages perdus pour les 3 grands partis organisés en Belgique tombe de 121.713, chiffre actuel, à 10.257, et si on tient compte des chiffres de 1908 pour l'autre moitié du pays, on constate que ces partis n'auraient subi qu'un déchet de 15.489 voix au lieu d'avoir recueilli 117.383 suffrages en pure perte ; soit pour l'ensemble du pays (élections de 1908 et de 1910), avec le système actuel, 230.096 suffrages non représentés, au lieu de 25.716 seulement avec le système proposé (1).

Un des avantages de ce procédé serait la suppression presque certaine des cartels dans tout le pays. La principale raison d'être du cartel est, en effet, la mise en commun des déchets qui pourraient se produire en pure perte pour deux listes différentes et qui, additionnés, on, des chances de donner un siège de plus à la liste du cartel réunissant les deux autres. L'alliance resterait possible, en ce sens que deux partis, socialistes et libéraux, par exemple, pourraient, dans un arrondissement donné, s'engager à ne pas se combattre afin de mieux concentrer leur effort contre l'ennemi commun : le parti clérical. Mais devant le corps électoral, chaque parti se présenterait avec une liste représentant intégralement son programme, sans concessions ni compromissions.

1. V. *Le Temps* du 3 août 1910.

Sans doute, deux partis comme les partis socialiste et libéral ont, dans leurs programmes respectifs, bien des points communs pouvant servir de base à un solide cartel. Mais il n'en reste pas moins certain que le cartel est une cause d'affaiblissement pour les partis, parce qu'il ne leur permet pas de défendre intégralement leurs programmes. Le cartel est et restera toujours un instrument de guerre du domaine de l'opportunité. Il doit forcément disparaître le jour où, par la disparition des déchets provinciaux, chaque parti sera certain d'obtenir au parlement une représentation absolument proportionnelle au nombre de suffrages qu'il aura recueillis.

Il en résulterait l'immense avantage pour les partis politiques de pouvoir prendre une attitude plus nette, plus franche, plus loyale vis-à-vis des électeurs qu'ils solliciteraient au nom d'un programme homogène et entier, et non plus au nom de deux programmes mutilés et dont tous les principes contradictoires ont été éliminés (1).

Mais quels seraient les résultats pratiques de ce système ?

Il est impossible de le prévoir d'une manière abso-

1. Ce système pourrait s'appliquer aux élections sénatoriales exactement de la même manière qu'aux élections pour la chambre. Le nombre des sénateurs ainsi créés pour représenter les déchets provinciaux viendrait tout naturellement s'ajouter à celui des sénateurs actuellement élus par les conseils provinciaux.

lument certaine à un siège près, mais ce n'est pas une raison pour en rejeter l'application.

Quand on s'est engagé pour la première fois dans la voie de la représentation proportionnelle, personne ne pouvait prévoir quels en seraient exactement les résultats. On fit néanmoins le pas décisif après la première application du système nouveau, dont les partis s'en montrèrent satisfaits : « Il nous suffit, dit M. Goblet d'Alviella, d'établir un principe que nous croyons équitable et dont les résultats pratiques seront donc toujours conformes à l'équité. Nous croyons que ce système corrige efficacement celui de la loi de 1899 auquel il se juxtapose sans en rien modifier. Nous avons une loi électorale qui n'est pas parfaitement égale pour tous les partis ; selon les années, la balance s'incline tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Nous voulons tout simplement attacher à la loi de 1899 un contrepoids variable selon les nécessités du moment. Quand un des plateaux de la balance descendra plus bas que l'autre, immédiatement nous jetons dans l'autre plateau la représentation des déchets provinciaux, ainsi l'équilibre parfait se rétablit avec une exactitude mathématique et l'on ne verra plus à la chambre des majorités de représentants qui ne correspondent pas tout à fait à la majorité des électeurs (1) ».

1. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 32.

CONCLUSION

Après avoir exposé le principe de la représentation proportionnelle et cherché à montrer qu'il n'était pas, comme certains auteurs éminents l'ont prétendu, en opposition avec les principes du gouvernement représentatif, nous avons suivi la représentation proportionnelle dans l'application qui en a été faite par la loi belge du 29 décembre 1899. Il nous reste à porter un jugement d'ensemble sur la réforme et sur ses résultats.

Hâtons-nous de dire que nous croyons dangereux et peu habile de présenter la représentation proportionnelle comme un remède propre à guérir tous les maux de la société et que certains propagandistes convaincus de la réforme ont eu, à nos yeux, le grand tort de la représenter comme une panacée universelle. Or, comme l'a très justement fait remarquer. M. Goblet d'Alviella, « il n'y a pas plus de panacée en politique qu'en médecine ».

Nous nous garderons donc d'un trop grand enthousiasme, propre à nous ménager peut-être des

désillusions d'autant plus sensibles, si le système proportionnel devait jamais être appliqué dans notre pays.

Cependant, il est impossible de ne pas reconnaître que la représentation proportionnelle constitue, sur le système majoritaire, un progrès certain. Il suffit, pour s'en convaincre, d'aller, comme nous l'avons fait, étudier sur place la réforme, pour se rendre compte que la quasi-unanimité des parlementaires et des publicistes belges est gagnée à la cause de la représentation proportionnelle. Les injustices du scrutin de liste pur et simple, en Belgique, sont encore trop présentes à toutes les mémoires pour que la représentation proportionnelle n'y ait pas été accueillie avec la plus grande faveur. Elle a même gagné à sa cause bon nombre de ses adversaires de la première heure et, si quelques hommes, comme M. Woeste ou M. Destrée, lui font encore une opposition irréductible, c'est par raison purement politique, le premier lui reprochant d'avoir considérablement réduit à la Chambre l'effectif du parti catholique, le second espérant voir le parti socialiste, qui est le sien, s'emparer un jour prochain du pouvoir, et croyant s'y maintenir plus facilement avec le scrutin majoritaire.

Sans doute la représentation proportionnelle se réalise par la proportionnalité mathématique ; mais à la comparer avec le système majoritaire, nous trou-

vions, d'après les calculs de M. La Chesnais, une différence d'erreur du simple au double en faveur de la représentation proportionnelle.

D'autre part, nous la croyons de nature à diminuer dans les consultations populaires les cas de pression gouvernementale, de fraude et de corruption, c'est-à-dire de nature à relever les mœurs électorales.

Enfin, en forçant les partis politiques à s'organiser, elle oblige chacun d'eux à avoir son programme propre et elle supprime ainsi les compromissions électorales si fréquentes avec le scrutin majoritaire.

Toutefois, pour présenter ces avantages, la représentation proportionnelle doit rester fidèle à son principe et n'admettre ni « le panachage » ni « l'apparement des listes » qui en sont la négation même. Nous avons exposé qu'un des principaux arguments en faveur de la réforme était la subordination des questions personnelles aux questions de principe et nous comprenons mal l'état d'esprit de certains proportionnalistes ou soi-disant tels, qui, en voulant introduire dans la représentation proportionnelle « le panachage » ou « l'apparement » en atténueraient singulièrement la portée ?

Quant au système belge, nous croyons qu'il gagnerait à être complété par l'application de la formule Van de Walle ou Goblet d'Alviella pour

l'attribution des restes ; ainsi modifiée, et avec l'agrandissement de certaines circonscriptions par trop restreintes, il arriverait sans doute à une exactitude mathématique presque rigoureuse.

Mais tel qu'il est, et avec ses imperfections mêmes, il constitue un progrès considérable sur le système majoritaire et nous devons lui savoir gré d'avoir introduit dans les luttes électorales, en Belgique, plus de clarté et plus de justice.

Vu : le Président de la thèse

CHAVEGRIN

Vu : le Doyen.

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Vice-Recteur :

l'Inspecteur de l'Académie.

ALBERT CAHEN

BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD. — La Revision belge (1890-1893). Paris, 1894.
- BENOIST (Ch.). — La Crise de l'État moderne. Paris, 1895.
- Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel à la Chambre des députés (Documents parlementaires. Chambre, 1906, n° 160).
- BESSON. — Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Dijon, 1897.
- CAMEAU. — La Représentation proportionnelle en Belgique. Paris, 1901.
- DECHAMPS. — La Démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1881.
- Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1896.
- DELCROIX. — Élections législatives, commentaire de la loi du 29 décembre 1899. Bruxelles, 1900.
- Recueil des lois électorales belges coordonnées et annotées.
- DESJARDINS. — De la liberté politique dans l'État moderne. Paris, 1894.
- DUMONT (Hermann). — Les Élections en Belgique (Revue politique et parlementaire du 10 août 1900).
- Nombreux articles dans *le Ralliement* en 1906, 1907, 1908, 1909, 1910.
- DUPRIEZ. — L'Organisation du suffrage universel en Belgique. Paris, 1904.

- La Représentation proportionnelle en Belgique (Revue de Droit public, décembre 1910).
- ESMEIN. — Éléments de droit constitutionnel, 5^e édit. Paris, 1909.
- Deux Formes de gouvernement (Revue du Droit public, t. I, 1894, p. 15 et suiv.).
- FOUILLÉE. — La Philosophie du suffrage universel (Revue des Deux-Mondes, 1^{er} septembre 1884).
- GOBLET D'ALVIELLA (comte). — La Représentation proportionnelle et le régime parlementaire (Revue des Deux-Mondes, janvier 1900).
- Les Débats du mouvement proportionnaliste en Belgique (Revue de Belgique, 15 février 1900).
- La Représentation proportionnelle en Belgique (Histoire d'une réforme. Paris, 1900).
- GOBLET D'ALVIELLA (Félix). — La Représentation proportionnelle intégrale. Une formule nouvelle. Bruxelles, 1910.
- D'HONDT. — Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1882.
- Le Pourquoi du système de l'association réformiste (Revue mensuelle de l'association réformiste belge, janvier-février, mars 1895).
- LA CHAPELLE. — La Représentation proportionnelle en France et en Belgique. Paris, 1911.
- LAFFITE. — Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris, 1888.
- Lettres d'un parlementaire. Paris, 1894.
- Le Paradoxe de l'égalité. Paris, 1897.
- La Réforme électorale, la représentation proportionnelle, nouvelle édition. Paris, 1910.
- MACQUART. — Comment opérer la réforme électorale (Revue politique et parlementaire, 10 octobre 1901).

MOMMAERT. — La Représentation vraie et la révision. Bruxelles, 1891.

— La Sincérité du régime représentatif en Belgique. Bruxelles, 1894.

— Le Mécanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 décembre 1899. Bruxelles, 1900.

NAVILLE. — La Question électorale en Europe et en Amérique. Genève 1871.

— Le Fond du sac. Genève, 1870.

— La Réforme électorale en France. Paris, 1871.

— Les Progrès de la réforme électorale en 1873. Genève, 1874.

— Les Progrès de la réforme électorale en 1874 et en 1875. Genève, 1876.

— Influence morale des systèmes électoraux. Genève, 1882.

— Les Objections à la représentation proportionnelle (Revue politique et parlementaire, avril 1897).

SALEILLES. — La Représentation proportionnelle (Revue de droit public, mars, avril, mai, juin 1898).

SARIPOLOS. — La Démocratie et l'élection proportionnelle. Paris, 1899.

STUART MILL. — Le Gouvernement représentatif. Traduction Dupont-White, 3^e édit. Paris, 1877.

TAINÉ. — Du Suffrage universel et de la manière de voter. Paris, 1872.

VAN DEN HEUVEL. — Les Partis politiques en Belgique (Revue du droit public, mai-juin, 1896).

VARENNE. — Rapport fait à la Chambre des députés au nom de la commission du suffrage universel. Documents parlementaires. Chambre, session 1909, n^o 2353.

VERNES. — Des Principes de la représentation proportionnelle,

des procédés proposés pour l'assurer et de leur application en France. Paris, 1888.

WOESTE. — Les Mécomptes de la représentation proportionnelle. (Revue générale, janvier 1898).

N. B. — La bibliographie sur cette matière est si considérable que nous sommes obligé de n'indiquer que les ouvrages capitaux. On trouvera une bibliographie complète dans le rapport de M. Charles Benoist déposé à la Chambre des députés le 2 juillet 1906.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. — Notions générales sur la représentation proportionnelle.....	15
<i>Section I.</i> — Les systèmes d'application de la représentation proportionnelle.....	16
I. — Systèmes empiriques.....	17
II. — Systèmes rationnels.....	29
§ 1. — Vote de l'électeur.....	34
§ 2. — Répartition des sièges.....	39
<i>Section II.</i> — Le fondement juridique et la représentation proportionnelle.....	43
§ 1. — Théorie de la souveraineté fractionnée...	44
§ 2. — Théorie du mandat représentatif.....	46
§ 3. — Théorie du Parlement miroir du pays...	48
§ 4. — Véritable fondement juridique de la représentation proportionnelle.....	53
CHAPITRE II. — Histoire de la législation électorale en Belgique.....	57
<i>Section I.</i> — Le régime électoral de la Belgique avant 1899.....	58
§ 1. — Établissement du suffrage universel et du vote plural.....	58
§ 2. — Établissement du vote obligatoire.....	66
<i>Section II.</i> — Pourquoi et comment la représentation proportionnelle a été introduite en Belgique.....	71
§ 1. — Pourquoi la représentation proportionnelle	

a-t-elle été introduite en Belgique ?.....	71
§ 2. — Comment la représentation proportionnelle a été introduite en Belgique.....	85
CHAPITRE III. — Le mécanisme de la représentation proportionnelle en Belgique.....	124
Section I. — Opérations préliminaires au vote....	125
§ 1. — Détermination des circonscriptions électo- rales.....	125
§ 2. — Présentation des candidats.....	129
Section II. — Le vote.....	132
§ 1. — Le bulletin de vote.....	132
§ 2. — Modes de votation.....	134
Section III. — Opérations postérieures au vote.	138
§ 1. — Dépouillement du scrutin.....	138
§ 2. — Répartition des sièges.....	142
CHAPITRE IV. — Les résultats. — Les objections. — Les réformes proposées.....	165
Section I. — La représentation proportionnelle et les partis politiques.....	166
Section II. — Les objections.....	175
§ 1. — Prétendue complication du système pro- portionnaliste.....	176
§ 2. — La représentation proportionnelle pro- duit l'émiettement des partis politiques et empêche la formation d'une majorité de gou- vernement.....	182
§ 3. — Prétendu clichage des partis.....	198
§ 4. — La représentation proportionnelle et la liberté de l'électeur.....	203
§ 5. — Elle n'est même pas proportionnelle....	221
Section III. — Les projets de réforme.....	225
CONCLUSION.....	250
BIBLIOGRAPHIE.....	253

